Broken Promises

Complaints Concerning Meal
Allowance For Extended
Temporary Duty

March 8, 2004

104-03621/

Table of Contents

Introduction 1

Complaint 3

Investigative Process 3

Summary of Facts 3

Findings 9

The "Agreement" 9

The "Detriment" 10

Conclusion 15

Remedies 15

Recommendations 17

APPENDIX A: **Joining Instructions – Military Automated Air Traffic System Technical Training**

APPENDIX B: **Joining Instructions E-mail dated January 24, 2002**

APPENDIX C: **Richmond Inquiry E-mail dated December 11, 2002**

APPENDIX D: **February 24, 2003 letter from Col Colwell, DG Compensation and Benefits**

APPENDIX E: **July 22, 2003 letter from LGen Couture**

APPENDIX F: **December 1, 2003 letter from LGen Couture**

Introduction

In 2002, to assist in the implementation of its 'Military Automated Air Traffic System', the Canadian Forces invited military and civilian staff from its units across Canada to attend a training course. This course was voluntary. Participants were asked to agree to come. While participants would benefit from the training, participation would not be without its costs and inconveniences. Those who agreed to attend the course would be required to live away from their homes and families and reside for 102 days in Richmond, B.C., one of the most expensive places in the country. The Project Management Office for the Air Traffic System advised prospective military participants that, if they agreed to come, they would receive $50 per day for food and incidentals, or a $5,100 allowance. The participants were given every reason to believe the $50 per day amount was within the relevant regulations. On that basis, 10 enlisted military personnel, as well as two civilians, agreed to take part. The per diem amounts were paid in advance. The participants then traveled to Richmond and began the course, which commenced on February 23, 2002.

On March 4, 2002 the military students were advised that the terms had changed. The per diem rate had been calculated incorrectly. They would not be entitled to $50 per day. They would be receiving only $17.50 per day. The students were nonetheless told that the Project Management Office, which believed this about face to be unfair, was negotiating with the Director of Compensation and Benefits Administration in an attempt to secure the $50 per day allowance. Students were cautioned that they should nonetheless be prudent with their money, and keep receipts in case those efforts were unsuccessful. The negotiations were not completed by the end of the course, and the students went back to their units without the matter being resolved. On their return home, each of the ten military participants submitted their claims at the full $50 per day. Nine of them had their claims approved. The tenth was told that the proper per diem rate was $17.50, and he would have to repay $3,000 of the advance he had received. Five months later, the nine students whose claims had been processed at the full per diem promised, were told they would be paid $50 per day for the first seven days in Richmond, but they were, in fact, only entitled to $17.50 per day for the rest of the time. They were told that they too would have to repay any overpayments. They would have to do so regardless of the promises that had been made, and regardless of their understanding of the terms when they decided to attend the course. They would have to repay, even though it had been implicitly confirmed to them, by the approval of their $50 per day claims, that the matter had been settled in their favour. Rules were rules. The fairness of it did not matter.

The unfairness in inducing persons to act to their detriment on a clear promise, only to later renege on that promise, is obvious. Our entire law of contract is predicated on the notion that a promise, once acted upon, is binding. The equitable doctrine of "estoppel" is based on similar thinking. Of course, as an Ombudsman it is not my function to decide matters based solely on law. I am also to make recommendations based on fairness. The law nonetheless demonstrates how fundamental it is, in the interest of fairness, to ensure that those who induce others to rely on the promises they make, hold faithful to those promises. The inequity in refusing to do so is in no way lessened

because the "promisees" are members of the Canadian Forces. It is in no way lessened because there is a chain of command. Nor is it lessened because the representations were made by mistake. After all, the Project Management Office - Military Automated Air Traffic System was authorized to communicate promises on behalf of the Canadian Forces, and the Canadian Forces should be bound by those promises.

Altogether apart from concerns about equity and fairness, pragmatic considerations within the Canadian Forces also require that promises be kept. If personnel cannot rely on promises made to them, the trust that is needed to encourage their participation in important initiatives will be lost. This, of course, is contrary to the long-term interests of the Canadian Forces. Moreover, the morale of those who feel cheated by broken promises suffers, and so too, does their commitment to the Canadian Forces itself.

In the face of this obvious unfairness, my Office has interceded and attempted to obtain for the students what was initially promised to them. I am not persuaded by the suggestion that they were told several days after they arrived in Richmond that they might not get the $50 per day. By then it was too late for the Canadian Forces to renege. These members had already been induced to attend. They had already made arrangements and commitments.

We have had only limited success in our efforts to obtain the promised funds for these members. Regulations have been found that would allow reducing the claw backs by approximately $800 per student. Still, the members are being asked to, or have already been forced to, repay another $2,200 each. Ultimately we were met with the response that Treasury Board regulations govern, and that, fair or not, that is the way it is.

This is not an adequate response. It is simply not good enough to point mechanically to regulations and directives, and to blame those regulations and directives for the unfairness caused by misrepresentations that have been made. The Canadian Forces should accept its responsibility for having created the problem. While it is essential to respect rules, it is not at all necessary to throw up a white flag whenever a fixed and rigid rule threatens to perpetuate a clear inequity it was never intended to cause. The Canadian Forces must commit itself to a course of advocacy that will leave no stone unturned in trying to remedy this situation. It has simply not done so. Until this is done, the unfairness cannot conveniently be blamed on rules or Treasury Board Directives. Until the Canadian Forces has exhausted all measures of redress, responsibility for the unfairness that has occurred rests with the chain of command. There are legal and political mechanisms that could be used to resolve this problem. They have not yet been attempted. As a result, I will recommend at the end of this Report that the Canadian Forces should make diligent efforts to utilize each and every mechanism available to it to compensate the students for the difference between the amount that has been authorized up to now and the full $50 per diem they were initially promised, so that no one is unfairly out of pocket.

Complaint

The complainants are junior Canadian Forces (CF) members who attended a technical training course from February to June 2002 in Richmond BC, sponsored by the Project Management Office – Military Automated Air Traffic System (PMO MAATS).

Prior to the course the complainants were told that their per diem for food and incidentals would be $50. At the end of the course, with one exception, their travel claims were settled for that amount. However, they were subsequently informed that, according to the Director Compensation and Benefits Administration (DCBA), their per diem entitlement for all but the first seven days of the 102-day course was only $17.50. In October 2002, each was advised he would have to repay approximately $3,000. The complainants feel this is unfair.

Investigative Process

The complainants contacted our office in late October 2002. We interviewed nine complainants who had attended the course in question, the supervisors of two of the complainants, and military and civilian decision-makers at PMO MAATS who had been involved in the administration of the course. The case was assigned to Investigator Suzanne Belson of the Special Ombudsman Response Team (SORT).

We also reviewed CF policy and procedure, including Compensation and Benefits Instructions for the Canadian Forces (CBI) - Chapter 209, Treasury Board Travel Directives and DCBA messages. We obtained and reviewed e-mails related to this case.

On the basis of the information gathered, we attempted to resolve the complaint informally by contacting DCBA, discussing the circumstances, and asking them to review their decision. On December 11, 2002, DCBA advised us by e-mail that, in their view the complaints were not justified and "there is nothing more to be done (with reference to) Richmond." (This e-mail is attached at Appendix C.)

On December 23, 2002 we wrote to Col Linda Colwell, Director General Compensation and Benefits (DGCB), setting out the case as we saw it and requesting that she reconsider the matter. In February 2003, the Director of SORT Gareth Jones and Investigator Belson met with Col Colwell and LCol Jacques Taillefer, DCBA, in an attempt to resolve this matter informally. This meeting resulted in Col Colwell authorizing approximately $800 in additional funds for the complainants. She also advised that, in her view, no further payments could be made to the complainants.

Summary of Facts

The CF contracted a new training course for technicians designated to work on the Military Automated Air Traffic System (MAATS), designed by Raytheon Systems for the

CF. Under the auspices of PMO MAATS, ten CF Corporals and Master Corporals and two civilians, drawn from eight locations across the country, were selected to attend the first session of the course from February 23, 2002 to June 3, 2002 at Raytheon premises in Richmond, BC.

On January 23, a month prior to departure, students received "joining instructions" which specified that, because cooking facilities were available where they would be housed in Richmond, their per diem would be reduced from the usual $50 to $41.80 for food and incidentals. (The joining instructions are attached at Appendix A.) The following day, they were sent an e-mail indicating an error had been made in the joining instructions and they would, in fact, receive $50 per diem. (Attached at Appendix B.) On this basis, students and their supervisors agreed they would go on the course and they took cash advances, based on the $50 per day promised, to cover expenses while in Richmond.

During the 102 days of the course, the students were housed in an apartment hotel with individual kitchen facilities. This facility was some distance from the building where the course was taught. Because that building was still under construction, there was no cafeteria for lunch and, based on our investigation, inadequate facilities for heating or storing brown bag lunches.

On February 25, two days after the course began, one of the Wings with a student on the course drew PMO MAATS' attention to a DCBA message, stating that CF members on Temporary Duty (TD) for more than 60 days were entitled to only 35% of the normal per diem, i.e. $17.50 a day rather than the full $50 per diem. PMO MAATS had been completely unaware of this message and, finding the various regulations conflicting and confusing, sought clarification from the Canadian Forces Support Unit (Ottawa) CFSU(O). The question ultimately reached DCBA and, on March 1, DCBA confirmed to CFSU(O) that 35% of the per diem was correct and that this could not be changed without DCBA approval.

PMO MAATS felt $17.50 a day was insufficient to cover all the students' expenses and was also concerned that the change in the students' per diem would be unfair to them. Between March and July, PMO MAATS continued to explore with DCBA, via phone and e-mail, the possibility of getting approval for a larger amount. DCBA consistently held that, unless it could be demonstrated that $17.50 a day was not enough, the regulations had to be applied.

In the meantime, on March 4, two weeks into the course, a senior non-commissioned member (NCM) who was the students' liaison with PMO MAATS, was instructed to inform them that the per diem announced in the amended joining instructions could be incorrect for the military members of the group and that, according to DCBA, their actual entitlement should be only $17.50 a day. He was also asked to tell the students PMO MAATS was still trying to resolve the matter and until it was resolved, they should be prudent with their money and keep receipts for incidentals. The students understood they were not to contact their units about the problem, because PMO MAATS was dealing with DCBA on the group's behalf. Nonetheless, some of the

students did contact their units and were told not to worry; the $50 amount would be paid.

In the following weeks, the senior student in the course tried several times without success to get definitive information about the per diem. In mid-May, two weeks before the course ended, the senior NCM student liaison returned to Richmond and told the students the per diem question was not yet resolved and discussions between DCBA and PMO MAATS were still ongoing.

On their return home, the students submitted travel claims. All but one had his claim accepted at the $50 rate on the basis of the initial undertakings in the joining instructions, and the follow up e-mail. In October 2002, the nine students whose claims had been settled at the full per diem were told the correct meal allowance was, in fact, $17.50 (after the first seven days at the full rate) and they would have to reimburse DND/CF approximately $3,000 each. The tenth student's claim was settled at the $17.50 rate and he was required to repay $3,000 of the amount he had taken as an advance.

There are three parties involved in the complaint; the students on the course, PMO MAATS, and DCBA, the office responsible for travel-related compensation regulations.

The complainants state that:

- They and their supervisors relied on the information PMO MAATS provided and they agreed to go on the course based on that information;
- Several of them checked the regulations governing Temporary Duty of more than sixty days and found no reference to any amount less than the usual per diem;
- As instructed, they took travel advances based on the rate announced;
- Advice about the potential reduced rate came too late for them or their units to make different arrangements (e.g. not attend the course or return to their units);
- They were given the impression they should not contact their units about this matter,
- $17.50 is not enough to comfortably cover all food, including a purchased lunch, and incidentals in Richmond;
- No definitive information about a different rate was provided during the course or, for nine out of ten students, until after their travel claims had been settled at $50 per diem;
- Requiring them to repay is unfair and has caused them significant financial hardship.

For its part, PMO MAATS was entirely willing to pay the promised rate of $50 per day. An officer at PMO MAATS advised my investigator that PMO MAATS was willing to pay the students that rate for the following reasons:

- They had reviewed Queens Regulations and Orders (QR&Os), Canadian Forces Administrative Orders (CFAOs) and CBIs, confirmed the per diem rate with Canadian Forces Support Unit (Ottawa) and run a sample claim through ClaimsX, the DND system designed to process travel claims automatically, with no problem. They thought they had acted with due diligence until, after the course began, when they learned that extended Temporary Duty with cooking facilities should be paid at 35% of full per diem. Prior to this, they had no knowledge of the DCBA message, which set out rates for Temporary Duties in excess of 60 days, as it was not reflected in any of the sources PMO MAATS had checked. Although the message had had wide distribution, it had apparently not been forwarded to PMO MAATS or the Finance staff at most of the units concerned;

- They accept that, in good faith, they made errors and gave wrong advice. They were willing to make those errors right by paying the students what had been promised;

- They budgeted for $50 per diem per student and the funds were available.

DCBA's initial position, both in telephone conversations and an e-mail dated December 11, 2002 (at Appendix C) was that:

- Regulations state that only 35% of the full daily allowance is payable for extended Temporary Duty with cooking facilities;

- They are not saying it is the case here, but many people choose to take an assignment because they believe they might be in the position "to pocket some extra money;"

- $17.50 a day is adequate for food and incidentals when cooking facilities are available. The DCBA analyst seemed to base that assessment on personal experience, stating in an e-mail to my investigator; "If, as you mentioned, members could not get by on $17.30[1] a day when they have cooking facilities (I, however, just bought a small, whole cooked chicken in Ottawa, renowned for it's high produce costs, for $5.50 that would last me for 2-3 days), then members can substantiate their extra costs by providing DCBA with grocery receipts." (Underlining in original.);

- While it is unfortunate the complainants were misadvised, Treasury Board Directives state that "persons authorizing travel and persons authorized to travel

[1] This amount should be $17.50 and may simply be a typographical error.

should be aware that expenses resulting from misinterpretations or mistakes are not a basis for reimbursement."

Following our December 23, 2002 letter to Col Colwell and our meeting with her and LCol Taillefer from her office in February, Col Colwell concluded in a letter to us dated February 24, 2003 (Attached at Appendix D):

- DCBA's advice to PMO MAATS about the students' entitlements was clear and decisive and should have been immediately given to the students;
- DCBA asked PMO MAATS to explain why the amount specified in the regulations could not meet the students' needs but received no information about, for example, the inadequacy of lunch facilities at the Raytheon plant, or grocery prices in Richmond. (In fact, this information was given to CFSU(O) but apparently did not reach DCBA.);
- The fact that PMO MAATS budgeted for a $50 per diem per student does not authorize them to pay more than regulations provide;
- She is sympathetic to the students' situation but neither she nor anyone else in the department has authority to change the policies governing benefits or overpayments.
- At the same time, she was able to authorize:
    - payments for lunches the students had to purchase because they were unable to take lunches to Raytheon, and;
    - the full meal and incidental rates up to the time the students were informed of the correct per diem rates i.e. for a total of fifteen days, rather than the seven they had previously been entitled to.

This increased the students' entitlements by approximately $800 and reduces the amount to be recovered to approximately $2,200 each.

Findings

All of the classic indicia of unfairness, arising from broken promises, exist in this case. In particular, there was an agreement being negotiated, based on promises made that were reasonably relied on by the students, to their detriment.

The "Agreement"

For the students, the course given at Raytheon was a "voluntary course," not a "career course." They were not obliged to take it. Although voluntary for the students, it was a "required course" for the CF. The Wings need MAATS-trained people and, whether these students or others took this training, a number of people from each of the Wings would have had to take it.

Since no students were directed or ordered or deployed to take the course, it is fair to characterize recruitment to the course as an "agreement." The CF needed to attract registrants, in its own interest. In doing so, it outlined terms that registrants could expect. The students agreed to participate, given the terms offered.

The "Promise" of $50 per day

Without question, the $50 per diem was one of the terms held out by the Canadian Forces to induce agreement. Students decided to participate in the course based on the terms described before they went, including the information that they would receive a $50 per diem. The significance of this promise is evident when it is realized that over the 102 days, $50 per day amounts to more than $5,000, a significant amount of money for those at the Corporal or Master Corporal rank. The only reasonable interpretation is that the indicated per diem rate was a promised term of the agreement, if students chose to participate.

The "Reasonable Reliance"

According to students we have spoken to, the per diem offered was an important factor in their decision to leave their homes and families for almost four months. Their reliance on this information was entirely reasonable. First, it was information held out by PMO MAATS, which was authorized and expected, on behalf of the Canadian Forces, to recruit personnel for the Richmond training program. Second, as events unfolded, the students had every reason to believe that the $50 per diem information was reliable. Initially, the joining instructions stated that the per diem was $41.80. Those instructions say, " Students are advised to calculate cash advance requests based on this amount." The representation that students were expected to rely on the per diem information could not be clearer, or more expressed; they were advised to request cash advances

"based on this amount." The next day they were furnished with an e-mail from PMO MAATS, that replaces the $41.80 figure, with the $50 figure, as the amount to be used in calculating their cash advances:

> It has been brought to my attention that the rates quoted in the joining instructions attached to the ref are incorrect. The rates indicated on the DIN have not been updated and IAW with the rates specified in the Treasury Board guidelines (see link below para 1.4 Extended periods in travel status) the daily entitlement for students on the course is $50. Incidentals are not payable to the members for the entire duration of the course.

The inclusion of a "correction" including specific reference to the Treasury Board Directives could do nothing but give the students complete confidence that the $50 amount had been confirmed, and was entirely dependable. Indeed, our information is that several students, who had been provided with a website reference in this e-mail, checked and confirmed the $50 figure.

The "Detriment"

It is obvious that the students "relied" on this $50 per day offer to their detriment. In other words, because of what they had been promised, they made decisions they may not have made otherwise. Although it is now impossible to recreate the scenario to determine whether students really would have refused to go on course if the per diem was only $17.50 a day, there is every reason to believe the $50 promise was attractive enough to induce participation. In particular, several students stated that, following the announcement, they made it clear that if they were only eligible for $17.50 a day, they would not want to stay on the course. They felt misled and they thought that $17.50 was simply insufficient to cover their expenses, given the relatively high cost of items in the Vancouver area.

Other students made decisions in the organization of their personal affairs, based on the promised amount. The supervisor of one affected member told my investigator this member had agreed to go on the course only because he planned to use some of his per diem to pay for childcare expenses; without this flexibility, he could not have easily left his family. This member's spouse is employed. Normally the couple worked staggered shifts and shared care of the children. In his absence, the family needed a babysitter. While it is true that meal allowances are not meant to cover childcare, this is beside the point. He was promised a fixed amount that made his participation possible.

This "detriment" was not removed when the students were advised more than a week after the course began, that they might not receive the full amount. They were already at the course, having been attracted to attend, at least in part, on the strength of that promise. For this reason, the response to our inquiry that the PMO MAATS officials should have contacted course members immediately, when the correct per diem rate was given to PMO MAATS on March 1, 2002, is irrelevant. It would have been unfair

whether the first steps to break the promise were taken on March 1, or on March 4. Moreover, the students cannot be blamed for any delay in notifying them. It was not their doing.

It is true that in some cases, had the students notified their units, at least some of them may have been recalled from the course immediately; a supervisor of two students said he would have returned his staff members to their unit had he been told about the error in the per diem early in the process. Several of the complainants say their chains of command have made similar comments. Yet the students cannot be faulted for not notifying their units and thereby partially remedying the problem in this way. The students say they were told not to contact their units about this matter. PMO MAATS says this was a misunderstanding; what was meant was that the students should not ask their units to contact DCBA individually as PMO MAATS was dealing with the matter centrally. But PMO MAATS did not inform the students' units of the problem either and, in the end, the students were not able to get any help or clarification from their home units. In fact, those students who did contact their units, in spite of the above advice, were told that, as far as they could see, the $50 per diem was correct and they should not worry.

Altogether apart from whether students would have gone on course had there been no mistake in the per diem rate, or returned from course if the problem had been made known to their units, all the students are now suffering as a result of the demand for repayment. As could have been expected, they spent the money they received and are now placed in a difficult position in trying to repay it, or because they have repaid it. Any attempt to claim that the decision to spend this money was irresponsible, given that the students were cautioned on March 4 to be frugal, has to be rejected; nine of those students were effectively told when their claims were approved on their return that the money was theirs. The repayment obligation of approximately $3,000 (now $2,200) imposes serious hardship. For most people, an unexpected outlay of this amount would not be easy to cope with. These complainants are Corporals or Master Corporals. They are not earning high salaries. It is not surprising, and entirely credible, that they told my investigators that repaying such amounts would be extremely difficult for them.

It is easy to understand the distress suffered by those who have already been required to repay and the ongoing worry for those who must still anticipate repayment claims soon to come into effect. One complainant states he is reluctant to tell his wife about the error before it becomes absolutely necessary, because she will worry about the impact of repayment on the family budget. The student who used the money for childcare expenses is also left in a very difficult financial situation now that the money has to be returned. Two of the students report they were asked to repay their overpayments in the fall of 2002. They were offered a choice of a lump sum repayment or installments spread over six months. When they asked for additional time, they were told that the debts had to be cleared by the end of the fiscal year and, therefore, the maximum time repayment could be stretched was six months. (As an aside, it is not clear why Command Headquarters was not asked to approve a longer repayment time. CFAO 203-3 provides that extensions are possible when a claw back will cause a member "undue financial hardship.") In any event, both students applied for loans through the Canadian Forces Personnel Assistance Fund (CFPAF) to cover their debts. One received

a loan, which is costing him 3% over 18 months. The other was refused because, with his mortgage and many house repairs to cover, he already had too high a debt load. In the end, requiring this student to repay within six months was the straw that broke the camel's back, he was forced to sell his house to clear the debt. The student whose travel claim was originally processed at $17.50 per diem and who was asked to repay immediately also had to take a loan through CFPAF which he is repaying with 5.5% interest over 2 years. This fiasco has been harmful for all of the students – through no fault of their own.

I cannot leave this "detriment" discussion without observing that one of the responses given by DCBA was particularly disheartening. It was not in keeping either with the facts, or the commitment by the Canadian Forces of fair treatment for its members. When we were attempting to negotiate a settlement, we were told by DCBA:

> I'm not saying that this is the case with these members, but it cannot be ignored that many people choose to take an assignment because they believe they might be in the position to pocket some extra money. As crude as it sounds, it happens all the time, and it is often when members do not end up coming back with 'extra' that we receive complaints.

The disclaimer, "I'm not saying that this is the case," is verbiage. There would have been no point in making this suggestion if it was not being intimated that these complainants may somehow be trying to take unfair advantage by seeking to pocket "extra" money. They are doing nothing of the sort. They are simply seeking to be paid what they were promised after relying on that promise to their detriment.

The Irrelevance of the Error by PMO MAATS

It is true that PMO MAATS was wrong in making the promise of a $50 per diem. For whatever reason, it did not access the correct regulation. This can be of no consequence in assessing the fairness of what happened. What matters is that there was a promise, and there was "reasonable reliance." As indicated, the students who received the promise had every reason to believe it to be true.

In resisting this claim, DCBA seeks to rely on the Treasury Board Travel Directive, current at the time, which states that "persons authorized to travel should be aware that expenses resulting from misinterpretations or mistakes are not a basis for reimbursements." It is my opinion that this reference is irrelevant to the issue at hand.

It is difficult to accept that the intent of this Treasury Board directive was to absolve the Canadian Forces from payment obligations arising from its own mistakes and misrepresentations to its members. Even however if this were the case, what ultimately should govern here is what is the fair and just result. It is simply not fair for the Canadian Forces to point to this provision as an excuse for doing nothing to attempt to

obtain recompense for its members who were mislead and who have been significantly financially penalized as a result.

The Unfairness in Breaking the Promise

In the end, there can be only one conclusion. The broken promise has harmed members of the Canadian Forces. Fairness demands that they not be left to suffer.

That unfairness, and the lack of wisdom in failing to redress it, was apparent to one senior officer, who attempted to intervene to resolve the issue on behalf of one of the students. He sent an e-mail on July 5, 2002 to DCBA asking them to reconsider the decision to claw back money from students:

> The crux is that despite the best of intentions a serious error was made for which the students are now being penalized. Further errors in judgment denied me the ability to properly deal with this thing at the unit level. The claims have been finalized and now I am advised to take recovery action. All this without due consideration for the position of the students – the bureaucracy can be heartless can it not?
>
> From where I sit DCBA and PMO MAATS can come to an understanding based on current policy and try to "correct" this matter in arrears in favour of the Crown. That's fine. I'll be dealing with the personal financial issues brought on by this fiasco and I wouldn't be surprised to see individual or collective Redress of Grievance, appeals to QOL, Ombudsman submission or other perfectly justifiable actions alleging "bad faith" on the part of the Crown.... There are times when policy gets in the way of simply doing what's right and gentleman, this is one of those times that demands leadership and not bean counting...

Not surprisingly, there is some evidence the treatment of the students in this case has impacted not only on their own morale, but also on general morale in the units concerned, and potentially on operational effectiveness. An e-mail from a senior PMO MAATS officer discussed the negative impact the treatment of the students was having on other members whom may be asked to attend future PMO MAATS courses:

> We have already started to receive indications that no students will be made available (for the next two courses) if this issue is not resolved. This is impacting our ability to complete the project.

None of this is in the best interests either of the members involved, or of the Canadian Forces.

Other Indications of Unfairness

In my opinion, the broken promise is enough to demonstrate unfairness in the treatment of the complainants. There is, however, something else of concern. There are significant differences in the meal allowances for which the complainants were eligible and those provided to other CF members and civilians. On the face of it, this, too, seems unfair.

In the same apartment hotel, and with the same facilities as the MAATS Technical Training students, was a group of military air traffic controllers taking a different course. Those members were entitled to the full per diem for the duration of their course because it lasted only 58 days. As noted above, there were also two civilians on the complainants' course who received full per diem for all 102 days. Nothing suggests that any of these individuals had higher expenses than any other.

Although the three groups were all paid correctly according to the regulations that applied to their particular situations, it is hard to grasp the logic behind these differences and easy to understand why the complainants, eligible for only $17.50 a day when others in the same facility received $50, feel they have been treated inequitably.

To make matters worse from the complainants' point of view, students in the second serial of the Technical Training course, which was held from September 4 to December 17, 2002 benefited from a change in Treasury Board regulations that, since October 1, has provided full per diem for the first thirty days of an extended TD and 75% of the per diem thereafter. A student attending the same course would now receive more than twice as much as the first group for food and incidentals. The complainants and some in their chains of command believe the change in regulations was, at least partly, prompted by their experience and that, in a way, others have gained at their expense. It might also be argued that the increase in allowances for extended TD recognizes 35% was just not adequate.

Conclusion

Clearly this case results from an unfortunate series of errors and omissions, none of which are the fault of the persons who have been burdened with the consequences. As the foregoing shows, this is clearly unfair.

There is no doubt that these ten junior military members, in deciding to volunteer for this course and leave their homes and families for nearly four months, relied on information provided by persons upon whom they should have been able to rely. The information, albeit inaccurate, was both given and received in good faith. By the time it became apparent it might be wrong, it was too late for the students to change their decisions. Moreover, they had no final and definitive answer about the amount of the per diem until after their travel claims were settled when they were asked to repay. Not only were the rules changed in the middle of the game - which is unfair enough - but in this case those affected weren't even given definitive information about the new rules until long after the game was over. Even if there is no legal duty on the part of the CF to pay the students what they had been promised, there is surely a moral responsibility.

Remedies

Having found these CF members were treated unfairly, my next step is to determine what can be done to remedy the situation.

As I noted above, there is no doubt in this case that PMO MAATS made an error and, in effect, compounded their mistake by leading the students to think - throughout the course and even later - that they might still receive the full per diem. As DGCB states in her letter to us of February 24, 2003: "*I*t is clear that the students were incorrectly informed through their joining instructions of the per diems to which they would be entitled while on course". However, she goes on to say: "*I* am sympathetic to the situation in which the students find themselves, but I do not have (nor does anyone in the department have) the discretionary authority to change the policies governing reimbursement benefits or those governing overpayments."

Col Colwell is correct, insofar as Treasury Board Directives require that overpayments to travelers be recovered "as a debt owing to the Crown." (Treasury Board Travel Directive, 1.3.)

At the same time, and with the greatest respect to everyone concerned, while we recognize that taxpayers' money must be spent responsibly, we cannot accept that Treasury Board's intent was to require that individual CF members bear the burden of an administrative error of this magnitude. Regulations or directives should not be used as a shield to impede doing what is right and fair. That this is also Treasury Board's current thinking is clear in the new Travel Directive, updated from the version quoted by DCBA above, and issued in October 2002. Rather than declaring that "...expenses resulting from misinterpretations or mistakes are not reimbursable", the new Travel Directive provides flexibility: "Expenses resulting from misinterpretations or mistakes

are not a basis for reimbursement or non reimbursement. However, such situations shall be reviewed on a case by case basis."

In October 1997, ADM (Per) issued a CANFORGEN concerning misleading advice given by unit and NDHQ authorities with respect to the restricted release policy. That CANFORGEN provided that:

> The MND, CDS and ADM(Per) have made it quite clear that individual members of the CF will not suffer as a result of poor administration or bad advice of either the chain of command or NDHQ directorates.[2]

DCBA has itself applied this CANFORGEN to ensure fairness in other cases, which my office has dealt with. In this instance, however, the Department has concluded it has no discretion to change or make exceptions to Treasury Board policies.

There are several formal processes through which the unfairness done to the complainants might be remedied:

- Via the Special Powers of the Minister (CBI 209.013). This article permits the Minister to approve compensation for members who have not been compensated "because the relevant circumstances, although not dissimilar to, were different from the circumstances established" when, in his estimation, "it would be equitable and consistent with the purpose of (CBI 209)" to do so;

- By considering this a possible case of negligent misrepresentation which should be compensated;

- By *ex gratia* payment;

- Finally, if it is considered that the Department of National Defence is obliged to recover these overpayments, and has no authority to make exceptions to Treasury Board regulations or to waive repayment in any other way, consideration should be given to Article 23.2.1 of the Financial Administration Act. This provides that the Governor in Council may, on the recommendation of Treasury Board, remit a debt where "the Governor in Council considers that the collection of the ...debt is unreasonable or unjust or that it is otherwise in the public interest to remit (it)." In this case, the Minister would apply to Treasury Board for a recommendation to the Governor in Council to remit the overpayment made to the students and would include a copy of this report.

With all of these mechanisms available, it is simply unsatisfactory for the Canadian Forces to point to regulations in order to excuse itself from the moral and possibly legal costs of its own misrepresentations. What happened to these members was not fair. The Canadian Forces should be committed to correcting such unfairness. It must do so not only in the interests of its members, but ultimately in its own interests.

---

[2] ADM(PER) 068/97 CANFORGEN 12/97 291455Z OCT 97.

Recommendations

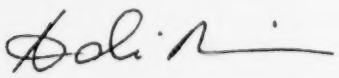
I therefore recommend that:

1. **The CF find a way to compensate the students for the difference between the amount that has been authorized up to now and the full $50 per diem they were initially promised.**

As previously noted a number of students have incurred significant financial hardship as a result of DND's actions to recover the money that was initially paid to them. At least two of these students have been required to take loans to repay monies, which in my view they should have not had to repay. It is unfair that these students be left out of pocket for the interest incurred on these loans.

I therefore recommend that:

2. **Any student who has incurred loan interest costs in connection with repayment also be reimbursed the amount of the interest.**



André Marin
Ombudsman
Department of National Defence and Canadian Forces

Appendix A

Joining Instructions – MAATS Technical Training

Location

Training will take place at the Raytheon Systems Canada Limited facilities in Richmond, British Columbia. Students will be housed at the Executive Airport Plaza, 7211 Westminster Hwy, Richmond, B.C. PMO MAATS will make all the necessary arrangements for rooms.

Travel

MOT is to be via most economical means. TAN numbers and FE will be provided with the course-loading message. Students are instructed to ensure arrival at Richmond NLT 1800hrs, one day prior to course commencement. Those arriving by air are to use the complimentary hotel shuttle bus from the airport to the hotel. The shuttle runs approximately every half-hour.

Dress

Dress while on course will be 3E-service dress. No combat clothing or flight jackets are to be worn while on course. Students may choose to wear 3B or 3C-service dress. Due to the climate at Vancouver it is suggested that the windbreaker or sweater and lightweight (plastic) raincoat are sufficient outerwear during the course.

Lodgings

PMO MAATS will be paying the cost of the hotel accommodations directly, therefore, it will not be necessary for the student to use a credit card or request an cash advance for this expense. The student will, however, be billed for expenses associated with the hotel accommodations such as telephone calls, in-room movies, room service meals etc and will, therefore, be required to present a valid credit card to the hotel upon check-in. Any student not in possession of a personal credit card or Amex card should request a Government Amex card from their unit for this purpose.

Each room is equipped with cooking facilities including microwave oven, laundry facilities and iron.

Per diem

Students are advised that IAW CFAO-209-13 paras 10 and 11 outlining EXTENDED PERIODS OF DUTY TRAVEL, the accommodations at the hotel

have appropriate facilities. therefore, the per diem for the course duration will be reduced to $41.80 as outlined in Annex A. Students are advised to calculate cash advance requests based on this amount.

Cash advances, Amex and personal credit cards

As the TD claim will not be settled for roughly 3 months, students are reminded to make the necessary arrangements to ensure Amex and/or personal credit card bills will be settled on time. Personnel may have their mail forwarded to the hotel, whereupon it will be delivered to the room. The mailing address is:

Guest (name)
Executive Airport Plaza
7311, Westminster Hwy.
Richmond, British Columbia
Canada
V6X1A3

Personnel are also reminded that income tax returns will need to be filed during the time they are on course and the necessary arrangements should be made in order to meet this requirement.

Medical/Dental Services

There are no military dental or medical services in the area. Students are therefore reminded to ensure they are in possession their Blue Cross - National Defence Health Care Card. Medical and Dental services can be obtained if necessary with the use of this card.

Pre-course Briefing

There will be an informal briefing at 2000 hrs in the hotel the day before course commencement. Information on subjects such as vehicle use, hotel amenities, gym facilities, location of Raytheon facilities and course senior duties etc. will be covered during this briefing. All students are required to attend the briefing.

Appendix B

From: Anderson, MWO DNW@ADM(Fin) PMO MAATS@Ottawa Hull
Sent: Thursday, January 24, 2002 8:41 AM
To:

Cc:

Subject: Course Loading Instruction - MAATS Technical Training

Reference: Subj e-mail sent Wed 1/23/02 9:22 AM

It has been brought to my attention that the rates quoted in the joining instruction attached to ref is incorrect. The rates indicated on the DIN have not been updated and IAW with the rates specified in Treasury Board guidlines (see link below para 1.4 Extended periods in travel status) the daily entitlement for students on the course is $50.00. Incidentals are not payable to the members for the entire duration of the course.

Regret any problems/confusion created by this situation.

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TBM_113/appe-oc01_e.html

D.N.W. Anderson
MWO
(613) 993-9413
(613) 990-9507 Fax
e-mail: Anderson.DNW@forces.ca

Appendix C

Belson S@Ombudsman@Ottawa-Hull
From: Ryan HA@ADM(HR-Mil) DCBA@Ottawa-Hull
Sent: December 11, 2002 2 03 PM
To: Belson S@Ombudsman@Ottawa-Hull
Cc: Henry Maj RM@DCBA@NDHQ; Lowe Capt D@DCBA@NDHQ; Lee RG@DCBA@NDHQ; Roquet Lt(N) PE@ADM(HR-Mil) DGCB@Ottawa-Hull
Subject: Richmond inquiry

Hello

I tried calling but I suppose you were on the phone I can't know if you received my message, but thought I'd send a reply regardless

After having reviewed applicable references, discussing the issue again with Capt Lowe, and confirming DCBA's standpoint on the issue I'm afraid that nothing more is to be done wit the Richmond case. As I mentioned in our phone conversation, and as CF personnel are well aware, financial commitments should not be made based on benefits they might receive (for example, with respect to the Post Living Differential). The point that these members had the choice to go on this particular course is irrelevant I'm not saying that it is the case with these members, but it cannot be ignored that many people choose to take an assignment because they believe they might be in the position to pocket some extra money. As crude as it sounds, it happens all the time, and it is often when members do not end up coming back with 'extra' that we receive complaints. Regardless of what members are advised they will be receiving for a meal allowance before accepting employment on a temporary duty or course, appropriate financial compensation IS given for living expenses during periods of travel and temporary duty At NO time are members expected to pay for their own meals during such employment, AND the CF is careful to ensure that members will neither be financially disadvantaged for their food and lodging, nor accrue unreasonable amounts of money in excess of that which is required, at taxpayers' expense

First, it is Treasury Board who establishes meal rates and the dates new rates will take effect, not DND. Obviously, the implementation of these changes can sometimes fall in the middle of one's deployment. However, this is not justification for reimbursement Under Part I Administration, 1 1 2, of the Treasury Board Travel Directive states that "People travelling on government business, including training, shall be afforded transportation and accommodation that are comfortable and of good quality Allowances, rates and conditions of payment and reimbursement shall be sufficient to meet reasonable legitimate expenses that are necessarily incurred as a result of the requirement to travel In exceptional travel situations, when a person is confronted with unusual costs, actual and reasonable expenses may be reimbursed " If, as you mentioned, members could not get by on $17 30 a day when they have cooking facilities (I, however, just bought a small, whole cooked chicken in Ottawa, renowned for it's high produce costs, for $5 50 that would last me 2-3 days), then members can substantiate their extra costs by providing DCBA with grocery receipts Even if grocery costs are higher in Richmond, I find it hard to believe that personnel would

not, hypothetically, have been able to buy a box of cereal, milk, bread, lunch meat, pasta, salad, fruit, and some extras, to last them a week, for under $121.11

Further, while it is unfortunate that members were inadvertently misled as to what their entitlements would be, the same reference, under section 11.3, highlights that "Persons authorizing travel and persons authorized to travel should be aware that expenses resulting from misinterpretations or mistakes are not a basis for reimbursement. Uncertainties as to entitlements should be referred to higher authorities."

I hope this information provides enough insight/detail as to how cases are assessed and entitlements are granted. Feel free to contact me if you have any further questions on the matter. I thank you otherwise for bringing the members' concerns to us.

Hope you had a good trip to Ottawa!

Happy Holidays!

Rollie Ryan
HR Policy Advisor
DCBA 3-3/DGCB/ADM(HR-Mil)
992-3210 P
996-7912 F
ryan.ha@forces.ca

"God and the Soldier we adore in times of trouble and not before. All things done and trouble righted. God is forgotten and the Soldier slighted."
War of the Roses, 1460

Appendix D

National Defence | Défense nationale

National Defence Headquarters
Ottawa, Ontario
K1A 0K2

Quartier général de la Défense nationale
Ottawa (Ontario)
K1A 0K2

1000-1 (DGCB)

24 February 2003

Mr. Gareth Jones
Director Special Ombudsman Responses Team
100 Metcalfe Street, 12th Floor
Ottawa, Canada K1P 5M1

Dear Mr. Jones :

In reference to your letter of 23 December 2002, let me begin by thanking you and Suzanne Belson for taking the time to meet with LCol Jacques Taillefer and me. While it has taken some time to provide this written reply, I do hope that the mitigating action that we discussed and which is confirmed below, will assist you in dealing with the file and the individuals affected by the unfortunate mis-application of policy for the February to June 2002 Richmond, BC course sponsored by the Military Automated Air Traffic System (MAATS) Project Management Office (PMO)

As you are aware, our first involvement with the case occurred on the 27 February 2002, nine days after the beginning of the course. Mr. Levert of the PMO MAATS directed a further inquiry to Director Compensation and Benefits Administration (DCBA) 3-4 on 28 February 2002. The analyst provided the correct policy interpretation to PMO MAATS on 1 March 2002. Having confirmed that course members were entitled to only $17.50 vice $50.00/day, PMO officials should have contacted course members in Richmond immediately. I cannot explain why the message appears to have been garbled in the transmission as there was never any doubt as to the policy or its application. In accordance with an e-mail to Mr. Levert (copy provided at our 11 February 2003 meeting), it should have been clear that the CO could approve full meals and incidentals only for the first seven days of the course.

On 10 April 2002 Mr. Perkin, a former MAATS Project member, asked DCBA to further explore the Richmond situation. He did not provide new information at the time. I have no record of a response other than that provided by DCBA, LCol Taillefer, when he discussed the situation with Mr. Perkins and, on 13 May 2002, provided him an e-mail making it clear that "if it can be demonstrated that the

.../2

Canada

monthly allocation of $525.00 (in addition to the first seven days of full per diem and incidentals) provided is not enough to pay for the meals then we are prepared to review. Additional substantiations are required". We received no further communication on the issue until your investigation began.

It appears that your investigation was complicated by the fact that PMO MAATS has indicated that the Project budgeted for the $50.00 per diem. Unfortunately the PMO failed to differentiate between having funding and having authority to spend that funding. Further, with respect to CF benefits, it is important to keep in mind that CF pay and benefits, including reimbursements, must in accordance with the *National Defence Act*, be specifically approved by the Treasury Board to apply to our members. For some reason, many policies approved for CF members have differed greatly from those negotiated for members of the Public Service. This "disconnect" is changing, and as I indicated at our meeting, our policy reviews are moving us toward not just comparable but more equal benefits.

It is clear that students were incorrectly informed through their joining instructions of the per diems to which they would be entitled while on course. Approved policies and regulations take precedence over joining instructions. On 4 March 2002, the students were informed that their actual entitlement was $17.50 a day and that they should be prudent with their money. For some reason, PMO MAATS indicated to the students that they were dealing with DCBA, thus, providing the students the false impression that the policy could/would be changed. At the school in mid-May, the students were told that the situation was not resolved. This information is completely inaccurate as the PMO was well aware of the policy in the late February – early March 2002 time frame.

As I indicated at our meeting, I am sympathetic to the situation in which students find themselves, but I do not have (nor does anyone else within the Department have) the discretionary authority to change the policies governing reimbursement benefits or those governing overpayments. However, it is clear from your investigation that there was no cafeteria or suitable lunch area at the Raytheon establishment. (I note that the information you provided is exactly what we were trying to get from PMO MAATS last spring). Thus, with that justification in hand, I can authorize reimbursement of the lunch meal rate for each day the students were on training at Raython's premises (commencing after the period of full meals and incidentals). Further, in accordance with previous Treasury Board decisions, I can authorize full meals and incidentals up to and including 4 March 2002, the point that the students were informed of the correct rates. While I am sadly aware that these additional reimbursements do not address the overpayment, they represent the maximum reimbursement possible under the current policy.

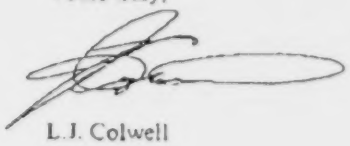
The new Canadian Forces Temporary Duty Travel Instruction will be approved with effect from 1 October 2002. Students attending the Richmond course during the fall

.../3

of 2002 will enjoy the same benefits as those applied to members of the Public Service from that date forward.

Thank you for you patience in this matter and thank you too, for providing the information that has allowed partial mitigation, albeit to only a minor extent, of the problems created for our members as a result of misinterpretation of the reimbursement policy in place at the time of the February to June 2002 Richmond course.

Yours truly,



L.J. Colwell
Colonel
Director General Compensation and Benefits

Appendix E

Assistant Deputy Minister
(Human Resources - Military)

Sous-ministre adjoint
(Ressources humaines - Militaires)

National Defence Headquarters
Ottawa, Ontario
K1A 0K2

Quartier général de la Défense nationale
Ottawa (Ontario)
K1A 0K2

Reçu / Received
JUL 23 2003
Ombudsman

7209-30 (DCBA)

22 July 03

André Marin
Ombudsman
100 Metcalfe Street, 12th Floor
Ottawa, ON K1P 5M1

DND OMBUDSMAN File # 02-1381-RICHMOND TRAINING CENTRE

References: A. Your letter dated 9 June 2003
B. E-mail from DCBA 3 dated 12 March 2003
C. CFAO 209-13 paragraphs 10/11
D. Treasury Board Travel Directive 1993 Version

I would like to thank you for the extensive report provided under reference A, which refers to complaints made by Canadian Forces members on the meal allowances provided when they were on extended training at Richmond, British Columbia. The circumstances described in your report are indeed of concern. While the conclusion of the report supports a moral obligation to find, within the mechanisms available, a way to compensate the students, the possible implications of the proposed solution are not to be taken lightly. Consequently, these implications require further analysis from a broader CF and legislative perspective. I have therefore directed my staff to conduct an analysis of the applicable legislations when an error, omission or misleading advice is provided to a CF member before making a decision. Once the review is completed, I will advise on your recommended course of action.

C. Couture
Lieutenant-General

National Defence / Défense nationale

Canada

Appendix F

Assistant Deputy Minister
(Human Resources - Military)

Sous ministre adjoint
(Ressources humaines - Militaires)

National Defence
Headquarters
Ottawa, Ontario
K1A 0K2

Quartier général de
la Défense nationale
Ottawa (Ontario)
K1A 0K2

Reçu / Received
DEC 8 2003

7209-30 (DCBA)

01 December 2003

André Marin
Ombudsman
100 Metcalfe Street, 12th Floor
Ottawa, ON K1P 5M1

DND OMBUDSMAN FILE # 02-1381
RICHMOND TRAINING CENTRE

References: A. My Letter of 22 July 2003
B. Your Letter of 9 June 2003
C. Ombudsman Report 9 June 2003

1. In response to your 9 June 2003 letter and report entitled *Broken Promises: Complaints Concerning Meal Allowance for Extended Temporary Duty* and as indicated in my letter to you dated 22 July 2003, I instructed my staff to undertake an extensive review of the regulations and policies related to this case. The review has taken some time as we have sought legal opinion and reviewed a number of potential mechanisms for resolving the issues that were raised. As Colonel Colwell indicated in her February 2003 letter, we are sympathetic to the situation in which students attending the Military Automated Air Traffic System (MAATS) course in Richmond BC, from 18 February to 30 May 2002, found themselves.

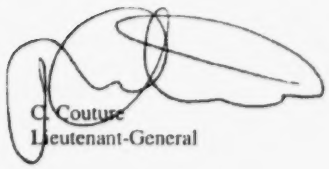
2. You offered four suggestions in your report by which remedy for the MAATS students could be achieved. The first, use of Compensation and Benefits Instructions for the Canadian Forces (CBI) 209.013 (2) *Power of the Minister*, does not apply. The second suggestion, a possible case for misrepresentation which should be compensated, does not appear promising because the Queens Regulation and Order for the Canadian Forces (QR&O) 203.04 on overpayments remains in effect. While the members in question were in receipt of faulty advice, they were, in accordance with a Governor in Council (GIC) order, accountable for being acquainted with the financial benefits and reimbursable expenses to which they are entitled. The fourth recommendation is problematic, as it would require making a case for a GIC remission order. This action is time consuming and bureaucratic in nature, and is generally based on the Government's ability to collect. In this case, there is no question that the "overpayment" could be collected.

1/2

National Defence / Défense nationale

Canada

3. The third suggestion, an *ex gratia* payment, is currently under review. Such payment, if possible, would include a lump sum payment that takes into consideration all factors in this case. The payment would be based on rates in place at the time of the MAATS training, that is, Treasury Board (TB) CF rates in place prior to 1 October, 2002, the effective date of the new TB Travel Directive and the yet to be approved Canadian Forces Temporary Duty Travel Instruction (CFTDTI). All pertinent material, including a copy of your 9 June, 2003 report, will be forwarded to the Office of the CF Legal Advisor Claims and Civil Litigation for consideration. I will keep you informed of progress made in resolving this important issue.



C. Couture
Lieutenant-General

2/2

Promesses non tenues

Plaintes concernant les
indemnités de repas en
service temporaire prolongé

Le 8 mars 2004

Table of Contents

Introduction 1

Plainte 5

Processus d'enquête 5

Résumé des faits 6

Constatations 11

L'« accord » 11

Le « préjudice » 12

Conclusion 19

Recours 19

Recommandations 23

ANNEXE A : **Instructions de ralliement – Formation technique entourant l'automatisation du système militaire de la circulation aérienne**

ANNEXE B : **Courriel du 24 janvier 2002 d'Instructions de ralliement**

ANNEXE C : **Courriel du 11 décembre 2002 sur l'enquête de Richmond**

ANNEXE D : **Lettre du 24 février 2003 du colonel Colwell, DG, Rémunération et avantages sociaux**

ANNEXE E : **Lettre du 22 juillet 2003 du lieutenant-général Couture**

ANNEXE F : **Lettre du 1er décembre 2003 du lieutenant-général Couture**

Introduction

En 2002, afin de mieux pouvoir mettre en place leur projet d'automatisation du système militaire de la circulation aérienne, les Forces canadiennes ont invité des militaires et des civils de toutes leurs unités au pays à assister à un cours de formation. La participation était volontaire. Les participants ont été appelés à signaler qu'ils souhaitaient assister au cours. Ils allaient certes tirer parti de la formation dispensée, mais leur participation ne serait pas sans coûts ni inconvénients. Les personnes ayant convenu d'assister au cours seraient contraintes de s'éloigner de leur domicile et de leur famille, et d'habiter pendant 102 jours à Richmond, en Colombie-Britannique, un des lieux les plus coûteux qui soient au pays. Le Bureau du Projet d'automatisation du système de la circulation aérienne a avisé les militaires envisageant de participer que, s'ils acceptaient de se rendre à Richmond, ils toucheraient une indemnité quotidienne de 50 $ pour les frais de repas et frais accessoires, ou encore une allocation de 5 100 $. D'après ce qu'on leur avait dit, les participants avaient toutes les raisons de croire que l'indemnité de 50 $ par jour était conforme aux règles applicables. Dans le contexte, 10 militaires du rang et 2 civils ont accepté d'assister au cours. Les sommes prévues par jour ont été payées à l'avance. Les participants se sont alors rendus à Richmond et ont commencé à assister au cours, qui s'est mis en marche le 23 février 2002.

Le 4 mars 2002, les militaires étudiants ont été avisés du fait que les conditions avaient changé. Le taux quotidien n'avait pas été calculé correctement. Ils n'avaient pas droit à 50 $ par jour. Ils avaient droit à seulement 17,50 $ par jour. Les responsables du Bureau du projet, jugeant injuste ce renversement de situation, ont cependant dit aux étudiants qu'ils négociaient avec le Directeur, Rémunération et avantages sociaux (Administration), pour obtenir que soit accordée l'indemnité quotidienne de 50 $. Ils ont conseillé aux étudiants de dépenser prudemment les sommes consenties et de conserver des reçus au cas où les efforts déployés le seraient en vain. Au terme du cours, les négociations n'avaient pas encore abouti, et les étudiants sont retournés dans leur unité sans que la question ait été réglée. Une fois de retour au bercail, chacun des 10 participants a demandé le remboursement des 50 $ par jour. Dans neuf cas, la demande a été approuvée. L'auteur de la dixième demande s'est fait dire que le taux quotidien approprié était de 17,50 $, et qu'il aurait à rembourser 3 000 $ sur la somme qui lui avait été avancée. Cinq mois plus tard, les neuf étudiants dont la demande avait été traitée en fonction de la somme intégrale promise, ont appris qu'ils recevraient 50 $ par jour pour les sept premiers jours passés à Richmond, mais que, de fait, ils avaient droit seulement à 17,50 $ par jour pour le reste du temps. Ils se sont fait dire eux aussi qu'ils auraient à rembourser toute somme versée en trop. Et ils auraient à le faire quelles que soient les promesses faites et quelle que soit la façon dont ils avaient interprété les conditions énoncées au moment de décider d'assister au cours. Ils seraient tenus de rembourser, même si la question, implicitement, leur avait été confirmée, du fait que la demande relative à une indemnité quotidienne de 50 $ qu'ils avaient présentée avait été approuvée, que la question avait été réglée en leur faveur. Les règles sont les règles. Et peu importe que ce soit injuste.

Entraîner quelqu'un à agir en sa propre défaveur en lui faisant une promesse sans équivoque, pour renier cette même promesse plus tard, voilà qui est visiblement injuste. Tout le droit des contrats repose sur la notion selon laquelle une promesse, une fois que l'autre partie a souscrit à l'entente, est contraignante. La doctrine équitable de préclusion repose sur une idée semblable. Bien entendu, à titre d'Ombudsman, il ne m'appartient pas de décider des choses en me fondant uniquement sur le droit. Je dois également formuler des recommandations en me souciant du principe de l'équité. Le droit montre tout de même à quel point il est impératif, par souci d'équité, de s'assurer que ceux qui entraînent les autres à agir sur la foi des promesses qu'ils font respectent, justement, leurs promesses. L'injustice que suppose le refus de le faire n'est pas moindre parce que les destinataires de la promesse sont des membres des Forces canadiennes. Elle n'est pas moindre parce qu'il y a une chaîne de commandement. Elle n'est pas moindre parce que les déclarations faites ont été faites par erreur. Après tout, le Bureau du Projet d'automatisation du système militaire de la circulation aérienne était autorisé à faire des promesses au nom des Forces canadiennes; or, les Forces canadiennes devraient être tenues de respecter ces promesses.

En dehors de questions liées à l'équité, il existe des considérations pratiques qui font que les Forces canadiennes doivent tenir leurs promesses. Si le personnel ne peut se fier aux promesses qui lui sont faites, la confiance nécessaire pour encourager les gens à participer à des projets importants disparaît. Bien entendu, cela va à l'encontre des intérêts à long terme des Forces canadiennes. Par ailleurs, le moral de ceux qui se sentent lésés du fait que les promesses n'ont pas été tenues en souffre, tout comme leur dévouement envers les Forces canadiennes elles-mêmes.

Devant cette injustice flagrante, mon Bureau a décidé d'intervenir et essayé d'obtenir pour les étudiants les sommes qui leur avaient été promises au départ. Il m'a été donné à entendre que, plusieurs jours après être arrivés à Richmond, les étudiants ont appris qu'ils n'obtiendraient peut-être pas l'indemnité quotidienne de 50 $, mais je ne suis pas convaincu. À ce moment-là, il était trop tard, et les Forces canadiennes ne pouvaient renier leur promesse. Les membres avaient déjà été entraînés dans la démarche. Ils avaient déjà pris des dispositions et contracté des engagements.

Les efforts que nous avons déployés pour que les membres en question obtiennent les fonds promis ont obtenu un succès plutôt limité. Les responsables ont trouvé des règles permettant de réduire d'environ 800 $ par étudiant le montant d'argent à récupérer. Néanmoins, les membres sont encore appelés à rembourser 2 200 $, s'ils n'ont pas déjà été forcés de le faire. Au bout du compte, nous nous sommes retrouvés devant le raisonnement selon lequel les règles du Conseil du Trésor l'emportent et – que cela soit juste ou injuste – on n'y peut rien.

Ce n'est pas une réponse adéquate à la question. Il ne suffit tout simplement pas d'invoquer machinalement règles et directives, et de mettre sur le compte des règles et directives en question l'injustice causée par les déclarations trompeuses qui ont été faites. Les Forces canadiennes devraient admettre qu'elles sont responsables d'avoir créé le problème. C'est essentiel de respecter des règles, et il n'est pas du tout nécessaire d'abdiquer dans les cas où une règle rigide menace de faire perdurer une injustice flagrante qu'elle n'était jamais censée causer. Les Forces canadiennes doivent s'engager à

réparer le tort causé et à remuer ciel et terre pour rectifier la situation. Or, elles ne l'ont simplement pas fait. Tant que cela ne sera pas fait, on ne saurait imputer par commodité l'injustice aux règles ou directives du Conseil du Trésor. Tant que les Forces canadiennes n'ont pas épuisé toutes les mesures de redressement qui s'offrent à elles, la responsabilité de l'injustice qui s'est produite appartient à la chaîne de commandement. Il existe des mécanismes juridiques et politiques dont on pourrait faire usage pour régler le problème. Aucune tentative n'a encore été faite dans ce sens. De ce fait, je vais donc recommander, à la fin du présent rapport, que les Forces canadiennes fassent diligence et recourent à tous les mécanismes auxquels elles ont accès pour verser aux étudiants la différence entre le montant d'argent dont le versement a été autorisé jusqu'à maintenant et l'indemnité totale de 50 $ par jour qui avait été promise au départ, pour que personne ne soit obligé, injustement, de subir de telles pertes.

Plainte

Les plaignants sont des membres subalternes des Forces canadiennes ayant assisté à un cours technique de février à juin 2002 à Richmond, en Colombie-Britannique, sous l'égide du Bureau du Projet d'automatisation du système militaire de la circulation aérienne (BP ASMCA).

Avant que le cours n'ait lieu, les plaignants se sont fait dire que leur indemnité quotidienne pour les frais de repas et frais accessoires s'élèverait à 50 $. À la fin du cours, à une exception près, les demandes de remboursement prévoyant cette somme étaient réglées. Cependant, les participants ont appris plus tard que, selon le Directeur, Rémunération et avantages sociaux (Administration) (DRASA), l'indemnité quotidienne à laquelle ils avaient droit pour l'ensemble du cours de 102 jours, exception faite des sept premiers jours, ne s'élevait qu'à 17,50 $. En octobre 2002, chacun a été avisé de son obligation de rembourser quelque 3 000 $. Les plaignants estimaient que cela était injuste.

Processus d'enquête

Les plaignants ont communiqué avec notre bureau à la fin d'octobre 2002. Nous avons interviewé neuf des plaignants qui avaient assisté au cours en question, les superviseurs de deux des plaignants ainsi que les décideurs militaires et civils du BP ASMCA qui s'étaient occupés de l'administration du cours. Le dossier a été confié à l'enquêteure Suzanne Belson, de l'équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman (EISO).

Nous avons également examiné les politiques et procédures des Forces canadiennes, notamment les Directives sur la rémunération et les avantages sociaux applicables aux Forces canadiennes (DRAS - chapitre 209), la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages et les messages du DRASA. Nous avons obtenu et examiné les messages transmis par courriel en rapport avec cette affaire.

À partir des renseignements recueillis, nous avons essayé de régler la plainte de manière officieuse en communiquant avec le DRASA, pour discuter de la situation et lui demander de revoir sa décision. Le 11 décembre 2002, le DRASA nous a signifié par courriel que, à son avis, les plaintes n'étaient pas justifiées et « rien de plus ne peut être fait en rapport avec l'affaire de Richmond ». (Voir le message de courriel à l'annexe C).

Le 23 décembre 2002, nous avons écrit au colonel Linda Colwell, directrice générale, Rémunération et avantages sociaux (DGRAS), pour exposer les faits tels que nous les connaissions et demander qu'elle se penche à nouveau sur le dossier. En février 2003, le directeur de l'EISO, Gareth Jones, et l'enquêteure, M^me^ Belson, ont rencontré le colonel Colwell et le lieutenant-colonel Jacques Taillefer (DRASA) afin d'essayer de régler la question à l'amiable. Grâce à cette réunion, le colonel Colwell a débloqué environ 800 $ en fonds supplémentaires au profit des plaignants. Elle a également signalé que, à son avis, aucun autre paiement ne pouvait être effectué en faveur des plaignants.

Résumé des faits

Les Forces canadiennes ont confié à contrat un nouveau cours de formation à l'intention des techniciens appelés à travailler au système militaire automatisé de la circulation aérienne, conçu par Raytheon Systems pour les Forces canadiennes. Sous l'égide du BP ASMCA, 10 caporaux et caporaux-chefs ainsi que 2 civils membres des Forces canadiennes, travaillant dans huit endroits ici et là au pays, ont été désignés pour assister à la première prestation du cours, du 23 février 2002 au 3 juin 2002, aux installations de Raytheon à Richmond, en Colombie-Britannique.

Le 23 janvier, soit un mois avant le départ, les étudiants ont reçu des « instructions de ralliement » précisant qu'il y aurait des installations pour cuisiner là où ils seraient logés à Richmond, que leur indemnité quotidienne pour les frais de repas et frais accessoires passerait des 50 $ habituels à 41,80 $. (Voir les instructions de ralliement à l'annexe A.) Le lendemain, ils ont reçu un message par courriel signalant qu'une erreur se trouvait dans les instructions de ralliement et qu'ils pouvaient, de fait, recevoir l'indemnité quotidienne de 50 $. (Voir l'annexe B.) Partant, les étudiants et leurs superviseurs ont accepté d'assister au cours et ont obtenu des avances en argent comptant, en fonction des 50 $ par jour promis, pour couvrir les dépenses qu'ils allaient engager à Richmond.

Durant les 102 jours qu'a duré le cours, les étudiants étaient hébergés dans une résidence hôtelière ayant des installations individuelles pour cuisiner. Les installations en question étaient à quelque distance du bâtiment où se donnait le cours. Comme le bâtiment en question était encore en construction, il n'y avait pas de cafétéria pour prendre son dîner et, d'après notre enquête, les installations pour faire chauffer ou ranger les sacs à lunch étaient inadéquates.

Le 25 février, deux jours avant le début du cours, une escadre dont l'un des étudiants était inscrit au cours a attiré l'attention du BP ASMCA sur le message du DRASA disant que les membres des Forces canadiennes en service temporaire pendant plus de 60 jours avaient droit à seulement 35 % de l'indemnité quotidienne habituelle, soit à 17,50 $ par jour, plutôt qu'à 50 $ par jour. Le BP ASMCA n'était pas du tout au courant du message en question et, jugeant les diverses règles applicables contradictoires et déroutantes, a cherché à obtenir des éclaircissements auprès de l'Unité de soutien des Forces canadiennes (Ottawa), ou USFC (O). La question a fini par se rendre au DRASA et, le 1er mars, le DRASA a confirmé à l'USFC (O) que l'indemnité correspondait bel et bien à 35 % de l'allocation prévue et que cela ne pourrait être modifié sans l'approbation du DRASA.

Le BP ASMCA était d'avis que les 17,50 $ prévus ne suffiraient pas à couvrir toutes les dépenses des étudiants; de même, il se souciait de ce que le changement soit injuste envers eux. De mars à juillet, le BP ASMCA a continué d'explorer, de concert avec le DRASA, que ce soit au téléphone ou par courriel, la possibilité de faire approuver une indemnité plus élevée. Le DRASA a toujours défendu la position selon laquelle, à moins qu'on ne puisse prouver que les 17,50 $ par jour sont insuffisants, les règles devaient s'appliquer.

Dans l'intervalle, le 4 mars, deux semaines après le début du cours, un militaire du rang qui servait de liaison entre les étudiants et le BP ASMCA a reçu pour instruction de dire aux étudiants que l'indemnité quotidienne annoncée dans les instructions de ralliement modifiées ne valait peut-être pas pour les militaires membres du groupe et que, selon le DRASA, l'indemnité réelle devrait être seulement de 17,50 $ par jour. On lui a également demandé de signaler aux étudiants que le BP ASMCA essayait toujours de régler la question et que, tant qu'elle n'était pas réglée, ils devraient se soucier d'économiser et conserver les reçus pour les frais accessoires. Les étudiants ont compris qu'ils ne devaient pas communiquer avec leur unité à propos du problème, car le BP ASMCA traitait avec le DRASA au nom du groupe. Néanmoins, certains des étudiants ont communiqué avec leur unité et se sont fait dire de ne pas s'inquiéter; les 50 $ leur seraient versés.

Dans les semaines qui ont suivi, l'étudiant le plus haut gradé a essayé plusieurs fois, mais en vain, d'obtenir des renseignements sur l'indemnité additionnelle. À la mi-mai, deux semaines avant la fin du cours, l'agent de liaison supérieur (militaire du rang) est retourné à Richmond et a dit aux étudiants que la question de l'indemnité quotidienne n'était pas encore réglée et que des discussions étaient en cours entre le DRASA et le BP ASMCA.

De retour à la maison, les étudiants ont présenté des demandes de remboursement en rapport avec le voyage. À une exception près, les demandes qu'ils ont présentées en y signalant un taux de 50 $ par jour ont été acceptées, en fonction de la promesse faite au départ dans les instructions de ralliement et du message de suivi transmis par courriel. En octobre 2002, les neuf étudiants dont la demande avait été acceptée au taux intégral ont appris que, en vérité, l'indemnité quotidienne s'élevait à 17,50 $ (une fois écoulés les sept premiers jours, auxquels s'appliquait le taux intégral) et qu'ils auraient à rembourser au MDN/aux FC quelque 3 000 $ chacun. La demande du dixième étudiant a été réglée à raison de 17,50 $ et il était tenu de rembourser les 3 000 $ qui lui avaient été avancés.

La plainte fait intervenir trois parties; les participants au cours, le BP ASMCA et le DRASA, bureau responsable d'appliquer le règlement sur le remboursement des frais de déplacement.

Les plaignants affirment ce qui suit :

- avec leurs superviseurs, ils se sont fiés aux renseignements donnés par le BP ASMCA et ont accepté d'assister au cours de ce fait;

- plusieurs d'entre eux ont vérifié les règles touchant le service temporaire de plus de 60 jours et n'y ont trouvé aucune allusion à un montant inférieur à l'indemnité quotidienne habituelle;

- conformément aux instructions données, ils ont obtenu des avances fondées sur le taux annoncé;

- une fois qu'on les a avisé de la possibilité que le taux soit réduit, il était trop tard, pour eux ou pour leur unité, de prendre d'autres dispositions (ne pas assister au cours ou retourner dans leur unité);

- on leur a donné l'impression qu'ils ne devaient pas communiquer avec leur unité à propos de cette question;

- l'indemnité de 17,50 $ ne suffisait pas à prendre en charge toutes les dépenses liées aux repas, notamment un repas acheté pour le midi et des frais accessoires engagés à Richmond;

- on n'a pas donné de renseignements sur l'application d'un taux différent pendant le cours lui-même ou, pour 9 des 10 étudiants, après que la demande de remboursement ait été réglée à raison de 50 $ par jour;

- obliger les gens à rembourser les sommes en question est injuste et leur cause d'importantes difficultés financières.

Pour sa part, le BP ASMCA était tout à fait prêt à verser l'indemnité promise de 50 $ par jour. Un agent du BP ASMCA a révélé à mon enquêteure que le BP ASMCA était prêt à appliquer le taux intégral pour les raisons suivantes :

- les responsables avaient examiné les Ordonnances et règlements royaux (ORR), les Ordonnances administratives des Forces canadiennes (OAFC) et les DRAS, puis confirmé le taux quotidien auprès de l'Unité de soutien des Forces canadiennes (Ottawa) et traité une demande à titre d'échantillon dans le système ClaimsX, système du MDN conçu pour traiter automatiquement les demandes de remboursement de frais de voyages. Or, cela n'aurait présenté aucun problème. Ils croyaient avoir fait leur devoir de diligence jusqu'au moment d'apprendre, une fois le cours commencé, que le service temporaire prolongé avec installations pour cuisiner était remboursé à raison de 35 % de l'indemnité totale. Avant cela, ils n'étaient pas du tout conscients du message du DRASA fixant les taux pour le service temporaire de plus de 60 jours, que ne laissait voir aucune des sources consultées par le BP ASMCA. Même si le message avait eu une large diffusion, il n'avait apparemment pas été transmis au BP ASMCA ni au personnel des Finances de la plupart des unités touchées;

- ils conviennent du fait d'avoir, en toute bonne foi, commis des erreurs et donné des conseils erronés. Ils étaient prêts à corriger les erreurs en question en versant aux étudiants les sommes promises;

- ils ont prévu au budget les 50 $ par jour par étudiant, et les fonds étaient disponibles.

La position initiale du DRASA, exprimée pendant les conversations téléphoniques et dans un message transmis par courriel le 11 décembre 2002 (voir l'annexe C) était la suivante :

- selon les règles applicables, 35 % seulement de l'indemnité quotidienne prévue sont dus dans le cas du service temporaire prolongé avec installations pour cuisiner;

- le DRASA n'affirme pas que c'est de cela dont il s'agit ici, mais bon nombre de personnes choisissent une affectation parce qu'elles croient pouvoir empocher des sommes d'argent supplémentaires;

- pour quelqu'un qui a accès à des installations pour cuisiner, 17,50 $ par jour suffisent à couvrir les frais de repas et frais accessoires. L'analyste du DRASA semblait fonder son évaluation sur son expérience personnelle; un message transmis par courrier à mon enquêteure en fait foi : « Si, comme vous l'avez dit, l'allocation de 17,30 $[1] était insuffisante, alors que la personne disposait d'un coin-cuisine (tout de même, je viens d'acheter un petit poulet entier, déjà cuit, à Ottawa, ville connue pour le prix élevé de ses produits alimentaires, pour 5,50 $; cela me durerait deux ou trois jours), les membres peuvent justifier les coûts supplémentaires de leur voyage en fournissant au DRASA des reçus d'épicerie. » (Le soulignement se trouve dans le texte original);

- s'il est malheureux que les plaignants aient été mal conseillés, les directives du Conseil du Trésor disent tout de même : « Les personnes qui autorisent des voyages d'affaires et les personnes autorisées à effectuer ces voyages doivent prendre note du fait que les dépenses découlant d'une interprétation erronée ou d'une autre erreur ne sont pas remboursées. »

Après notre lettre du 23 décembre 2002 au colonel Colwell et une réunion avec elle et avec le lieutenant colonel Taillefer de son bureau en février, le colonel Colwell a conclu, dans une lettre à notre intention, en date du 24 février 2003 (voir l'annexe D) que :

- le DRASA avait donné au BP ASMCA des conseils concluants et sans équivoque sur l'indemnité à laquelle les étudiants avaient droit; la précision aurait dû être donnée immédiatement aux étudiants;

- le DRASA a demandé au BP ASMCA d'expliquer pourquoi le montant prévu dans les règles ne permettait pas de répondre aux besoins des étudiants, mais il n'a reçu aucune information, par exemple, à propos des installations inadéquates chez Raytheon ou du prix des aliments à Richmond. (De fait, l'information en question a été donnée à l'USFC (O), mais, apparemment, ne s'est pas rendue au DRASA.);

- le fait que le BP ASMCA ait prévu dans son budget 50 $ par jour, par étudiant, ne l'autorise pas à verser une somme supérieure à ce qui est fixé dans les règles;

- le DRASA compatit avec les étudiants, mais ni elle ni quelque autre membre de son service n'est autorisé à modifier les politiques régissant les avantages sociaux ou les paiements excédentaires.

---

[1] Il faudrait lire plutôt 17,50 $; c'est peut-être simplement une faute de frappe.

- en même temps, elle a pu autoriser :

    - o les paiements associés aux dîners que les étudiants devaient acheter, du fait de ne pouvoir apporter un dîner préparé à l'avance chez Raytheon; et

    - o l'intégralité du taux prévu pour les frais de repas et frais accessoires jusqu'au moment où les étudiants ont été informés du taux quotidien exact, c.-à-d. pour un total de 15 jours, plutôt que les 7 jours prévus au départ.

De ce fait, les étudiants avaient droit à quelque 800 $ en plus, ce qui a fait passer la somme devant être remboursée par chacun à quelque 2 200 $.

Constatations

Tous les signes classiques d'une injustice découlant de promesses non tenues existent dans cette affaire. En particulier, un accord avait été négocié sur la foi de promesses auxquelles se sont fiés raisonnablement les étudiants, à leur détriment.

L'« accord »

Du point de vue des étudiants, le cours donné chez Raytheon avait un caractère volontaire; ce n'était pas un cours de formation professionnelle obligatoire. Ils n'étaient pas obligés d'y participer. C'était un cours facultatif pour les étudiants, mais c'était un cours obligatoire pour les Forces canadiennes. Les Escadres ont besoin de gens qui connaissent le système militaire automatisé de la circulation aérienne et, que ce soit les étudiants dont il est question ici ou d'autres encore, plusieurs des membres de chacune des Escadres auraient dû suivre la formation.

Comme personne n'a été déployé précisément pour assister au cours ou n'a reçu ordre de le faire, on peut affirmer que le recrutement des participants tenait à une sorte d'« accord ». Les Forces canadiennes avaient besoin que des gens s'inscrivent au cours, c'était dans leur intérêt. Ce faisant, elles ont exposé aux personnes inscrites les conditions auxquelles elles pouvaient s'attendre. Les étudiants ont convenu de participer au cours, en fonction des conditions proposées.

La « promesse » d'une indemnité de 50 $ par jour

Sans nul doute, l'indemnité quotidienne de 50 $ figurait parmi les conditions que proposaient les Forces canadiennes pour inciter les gens à assister au cours. Les étudiants ont décidé de participer au cours sur la foi des conditions proposées avant qu'ils ne s'y rendent, y compris l'éventualité d'une indemnité quotidienne de 50 $. L'importance de cette promesse est évidente : quand on prend conscience du fait que 102 jours à 50 $ par jour donnent plus de 5 000 $, on voit qu'il s'agit d'une somme d'argent importante pour un caporal ou un caporal-chef. La seule interprétation raisonnable, c'est que l'allocation proposée figurait parmi les conditions promises de l'accord, pour les étudiants qui choisissaient d'assister aux cours.

La « confiance raisonnable »

Selon les étudiants avec lesquels nous nous sommes entretenus, l'indemnité offerte a constitué un facteur important dans la décision qu'ils ont prise de quitter leur domicile et leur famille pendant presque quatre mois. Il était tout à fait raisonnable de leur part de se fier aux renseignements ainsi donnés. Premièrement, c'est un renseignement qui avait pour origine le BP ASMCA, qui était autorisé au nom des Forces canadiennes – c'est d'ailleurs ce à quoi on s'attendait de sa part – à recruter du personnel dans le cas du

programme de formation de Richmond. Deuxièmement, au fil des événements, les étudiants avaient toutes les raisons de croire qu'ils pouvaient compter sur l'indemnité quotidienne de 50 $. Au départ, les instructions de ralliement fixaient l'indemnité à 41,80 $. Les instructions comportent l'affirmation suivante : « Les étudiants sont avisés de prendre ce montant pour référence dans le calcul des avances en espèces qu'ils souhaitent demander. » On ne saurait être plus clair : les étudiants pouvaient s'attendre à obtenir l'indemnité indiquée. On leur a conseillé de demander des avances en espèces en prenant ce montant « pour référence ». Le lendemain, ils ont reçu par courriel un message de l'adjudant-maître, du BP ASMCA, où l'indemnité était fixée à 50 $, plutôt qu'à 41,80 $, pour le calcul des avances en espèces :

> « Il m'a été signalé que les tarifs cités dans les instructions de ralliement ci-jointes sont erronés. Les tarifs du RID n'ont pas été mis à jour, et conformément au barème publié dans les lignes directrices du Conseil du Trésor (voir le paragraphe 1.4 au lien ci-dessous : Période prolongée de déplacement), l'allocation quotidienne à laquelle ont droit les étudiants, en rapport avec un cours, s'élève à 50 $. Les frais accessoires ne sont pas pris en charge pour toute la durée du cours. »

Le fait de transmettre une « correction » avec mention précise des Directives du Conseil du Trésor applicables ne pouvait avoir d'autres résultats que de convaincre entièrement les étudiants que l'indemnité de 50 $ était confirmée et qu'ils pouvaient s'y fier entièrement. De fait, d'après les renseignements que nous avons recueillis, plusieurs des étudiants, qui s'étaient fait proposer un lien vers un site Web dans le message en question, ont vérifié et confirmé l'allocation en question.

Le « préjudice »

Il est évident que les étudiants comptaient sur l'indemnité de 50 $ par jour qui ne s'est pas concrétisée. Autrement dit, sur la foi de promesses qu'on leur avait faites, ils ont pris des décisions qu'ils n'auraient pas prises autrement. S'il est maintenant impossible de recréer le scénario afin de déterminer si les étudiants auraient vraiment refusé d'assister au cours si l'indemnité quotidienne s'était seulement élevée à 17,50 $, nous avons toutes les raisons de croire que les 50 $ promis représentaient un facteur suffisamment attrayant pour inciter quelqu'un à participer. En particulier, plusieurs étudiants ont affirmé que, à la suite de l'annonce, ils ont dit clairement que s'ils n'étaient admissibles qu'à 17,50 $ par jour, ils ne voulaient pas continuer à assister au cours. Ils avaient l'impression d'avoir été induits en erreur et croyaient que les 17,50 $ ne suffisaient tout simplement pas à couvrir leurs dépenses, étant donné le coût relativement élevé des articles vendus dans la région de Vancouver.

C'est aussi sur la foi du montant promis que d'autres étudiants ont déterminé la manière dont ils allaient organiser leurs affaires personnelles. Le superviseur de l'un des membres en question a dit à mon enquêteure que l'homme avait seulement accepté d'assister au cours parce qu'il entendait utiliser une partie de l'indemnité quotidienne

pour couvrir les frais de garde d'enfants; en l'absence de cette marge de manœuvre, il n'aurait pas pu quitter si facilement sa famille. Son conjoint travaille. Normalement, les conjoints faisaient alterner les quarts de travail pour pouvoir s'occuper chacun son tour des enfants. En son absence, la famille avait besoin d'une gardienne. Il est vrai que les indemnités de repas ne sont pas censées s'appliquer aux frais de garde d'enfants, mais cela n'a rien à voir ici. On lui avait promis un montant fixe, de sorte qu'il pouvait participer.

Le préjudice n'a pas disparu lorsque les étudiants, plus d'une semaine après le début du cours, ont été avisés du fait qu'ils ne toucheraient peut-être pas le montant intégral. Ils étaient déjà présents au cours, on les avait attirés là, du moins en partie, sur la foi de cette promesse. Pour cela, la réponse à notre question – pourquoi les responsables du BP ASMCA n'ont-ils pas communiqué immédiatement avec les participants au cours quand ils ont pris connaissance du taux exact, soit le 1er mars 2002 – n'importe pas. La démarche a été injuste, que les premières mesures adoptées pour manquer à la promesse auraient été prises le 1er mars ou le 4 mars. De plus, on ne saurait reprocher aux étudiants le fait de n'avoir pas été avisés à temps. Ce n'était pas leur faute.

Il est vrai que, dans certains cas, si les étudiants avaient signalé la situation à leur unité, certains d'entre eux, tout au moins, auraient été rappelés immédiatement; le superviseur de deux des étudiants affirme qu'il aurait renvoyé son personnel à l'unité si on l'avait informé au début du cours de l'erreur touchant l'indemnité quotidienne. Plusieurs des plaignants affirment que leur chaîne de commandement a fait des observations semblables. Néanmoins, on ne saurait reprocher aux étudiants de n'avoir pas communiqué avec leur unité pour remédier, en partie, au problème. Les étudiants affirment qu'on leur a dit de ne pas communiquer avec leur unité à ce sujet. Selon le BP ASMCA, il s'agit d'un malentendu; ce qu'on voulait dire, c'est que les étudiants ne devraient pas demander à leur unité de communiquer individuellement avec le DRASA, car le BP ASMCA abordait la question de façon centralisée. Tout de même, BP ASMCA n'a pas informé les unités des étudiants du problème et, à la fin, les étudiants n'ont pu obtenir d'aide ou de précisions de leur unité. De fait, les étudiants qui ont communiqué avec leur unité, malgré les conseils donnés, se sont fait dire que, d'après ce qu'on savait, l'indemnité de 50 $ était exacte et qu'ils n'avaient pas à s'inquiéter.

Quoi qu'il en soit, il importe peu de savoir si les étudiants auraient bien assisté au cours si l'erreur touchant l'indemnité quotidienne n'avait pas été commise, ou encore s'ils auraient quitté le cours pour retourner à leur unité si le problème avait été connu. Dans les unités, aujourd'hui, tous les étudiants souffrent du fait que le remboursement soit exigé. Comme on pouvait s'y attendre, ils ont dépensé l'argent reçu et sont maintenant dans une position difficile pour essayer de rembourser, ou en position difficile parce qu'ils l'ont remboursé. Tout raisonnement invoqué pour affirmer qu'il était irresponsable de dépenser l'argent en question, les étudiants ayant reçu pour conseil, le 4 mars, de faire des dépenses prudentes, doit être rejeté; neuf des étudiants se sont fait dire au moment où leur demande a été approuvée, à leur retour, que l'argent leur appartenait. L'obligation de rembourser environ 3 000 $ (2 200 $, maintenant) impose de graves difficultés. Pour la plupart des gens, avoir à débourser tout à coup une telle somme serait difficile. Les plaignants sont des caporaux et des caporaux-chefs. Ils ne touchent pas une solde très élevée. Cela n'est pas étonnant, et cela est tout à fait

vraisemblable qu'ils aient affirmé à mes enquêteurs qu'il serait extrêmement difficile pour eux de rembourser de telles sommes.

Il est facile de comprendre le sentiment de détresse qu'éprouvent ceux qui ont déjà été contraints de rembourser et l'inquiétude de ceux qui attendent que l'obligation de rembourser entre bientôt en vigueur. Un plaignant en particulier a affirmé qu'il attendra avant de parler de l'erreur à sa femme, jusqu'au moment où cela deviendra absolument nécessaire, car elle s'inquiétera des effets du remboursement sur le budget de la famille. L'étudiant qui s'est servi de l'argent pour acquitter des frais de garde d'enfants se trouve également dans une situation financière très difficile, maintenant que l'argent doit être remboursé. Deux des étudiants signalent qu'on leur a demandé de rembourser le paiement excédentaire à l'automne 2002. Ils avaient le choix d'une somme forfaitaire ou de paiements échelonnés sur six mois. Quand ils ont demandé du temps supplémentaire, on leur a dit que la dette devait être réglée avant la fin de l'exercice financier et que le délai supplémentaire maximal qu'on pouvait ajouter était de six mois. (Soit dit en passant, on ne sait pas très bien pourquoi le quartier général de commandement n'a pas été appelé à approuver un délai de remboursement plus lointain. L'OAFC 203-3 prévoit la possibilité de prolonger une période de recouvrement dans la mesure où cela risque de mettre le membre dans l'« embarras financier ».) De toute manière, pour mieux régler leur dette, les deux étudiants ont demandé un prêt en s'adressant à la Caisse d'assistance au personnel des Forces canadiennes (CAPFC). Un d'entre eux a obtenu un prêt, qui lui coûte 3 % d'intérêt sur 18 mois. L'autre a essuyé un refus, car il avait une hypothèque et de nombreuses réparations à faire sur la maison, et que son taux d'endettement était déjà trop élevé. En fin de compte, l'obliger à rembourser dans les six mois a été en quelque sorte la goutte qui a fait déborder le vase. Il a été obligé de vendre sa maison pour régler ses dettes. L'étudiant dont la demande de remboursement de frais de déplacement a été, au départ, traitée à raison de 17,50 $ en indemnité quotidienne et qui a été remboursée immédiatement a également dû s'adresser au responsable de la CAPFC, à laquelle il rembourse un prêt avec intérêt de 5,5 % sur deux ans. Voilà un fiasco qui a nui a tous les étudiants en cause — sans que ce soit leur faute.

Je ne peux clore la section sur le préjudice sans faire remarquer qu'une des réponses données par le DRASA était particulièrement décourageante. Or, elle n'était ni conforme aux faits, ni conforme à l'engagement qu'ont pris les Forces canadiennes de traiter avec équité leurs membres. Au moment où nous essayions de négocier une entente, le DRASA nous a dit :

> « Je ne dis pas que c'est le cas des membres en question, mais on ne saurait oublier le fait que les gens sont nombreux à choisir une affectation parce qu'ils croient que cela leur permettra de toucher des sommes d'argent supplémentaires. Ce n'est peut-être pas beau à entendre, mais cela arrive tout le temps, et, souvent, c'est dans les cas où les membres reviennent bredouilles que nous recevons des plaintes. »

La mise en garde — « je ne dis pas que c'est le cas des membres en question » — est du verbiage. Il n'aurait servi à rien de le dire si on n'insinuait pas par là que les plaignants, d'une manière ou d'une autre, tentaient injustement de tirer parti de la situation pour se faire de l'argent « supplémentaire ». Or, ils ne font rien de tel. Ils cherchent simplement à obtenir l'argent qu'on leur a promis, après avoir compté sur cela, à leur propre détriment.

L'absence de pertinence de l'erreur commise par le BP ASMCA

Il est vrai que le BP ASMCA a eu tort de promettre l'indemnité quotidienne de 50 $. Quelle qu'en soit la raison, il ne s'est pas servi du bon règlement. Cela ne saurait influer sur la tâche qui consiste à déterminer si ce qui s'est passé est équitable. Ce qui importe, c'est qu'il y a eu promesse, et qu'il y a eu « confiance raisonnable ». Comme nous l'avons dit, les étudiants auxquels on a fait la promesse avaient toutes les raisons de croire qu'on disait vrai.

En s'opposant aux demandes de remboursement, le DRASA cherche à invoquer, la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages, qui s'appliquait à ce moment-là, selon laquelle : « Les personnes qui autorisent des voyages d'affaires et les personnes autorisées à effectuer ces voyages doivent prendre note du fait que les dépenses découlant d'une interprétation erronée ou d'une autre erreur ne sont pas remboursées. » Je suis d'avis que la directive en question n'est pas pertinente dans l'affaire qui nous occupe.

Il est difficile de croire que, par ses directives, le Conseil du Trésor visait à absoudre les Forces canadiennes de l'obligation de paiement découlant des erreurs qu'elles commettent et des déclarations erronées qu'elles font elles-mêmes à leurs membres. Même si c'était le cas, c'est le principe du résultat juste et équitable qui devrait l'emporter, en dernière analyse. Il est tout simplement injuste de la part des Forces canadiennes d'invoquer cette disposition pour se justifier de ne rien faire afin de dédommager les membres qui ont été induits en erreur et qui, de ce fait, ont été gravement pénalisés sur le plan financier.

L'injustice de violer une promesse

En dernière analyse, on ne peut en arriver qu'à une seule conclusion. La promesse non tenue a eu un effet préjudiciable sur les membres des Forces canadiennes. Pour qu'il y ait équité, le préjudice doit cesser.

L'injustice et le manque de sagesse, vu l'échec d'y remédier, étaient apparents aux yeux d'un officier supérieur en particulier, qui a essayé d'intervenir pour régler la question au nom de l'un des étudiants. Il a écrit au DRASA par courriel, le 5 juillet 2002, pour lui demander de reconsidérer la décision concernant le recouvrement des sommes auprès des étudiants :

« L'essentiel, c'est que malgré les meilleures intentions, une erreur grave a été commise, pour laquelle les étudiants sont maintenant pénalisés. D'autres erreurs de jugement m'ont empêché de bien régler la question au niveau de l'unité. Les demandes sont maintenant réglées, et on m'avise de recouvrer les sommes. Tout cela sans qu'on ait bien étudié la position des étudiants — la bureaucratie peut se révéler sans cœur, n'est-ce pas?

De mon point de vue, je crois que le DRASA et le BP ASMCA peuvent en arriver à une entente, à partir de la politique actuellement applicable, et essayer de « corriger » la situation en arriéré au profit de la Couronne. Voilà qui est très bien. J'ai à traiter moi-même avec les problèmes financiers personnels causés par ce fiasco et je ne serais pas étonné qu'il y ait un redressement individuel ou collectif des griefs, des appels à la QV, recours à l'Ombudsman ou l'adoption d'autres mesures parfaitement justifiables pour alléguer que la Couronne a fait preuve de « mauvaise foi »... Il y a des fois où la politique applicable empêche tout simplement de faire ce qui est bien et, messieurs, voici une de ces fois où il faut faire preuve de leadership pour s'extirper du piège des chiffres. »

Il n'est pas étonnant de constater que certains éléments portent à croire que le traitement des étudiants dans cette affaire a eu une incidence non seulement sur leur moral, mais également sur le moral général des unités touchées et, peut-être, sur l'efficacité opérationnelle. Dans un message transmis par courriel, l'officier supérieur responsable du BP ASMCA aborde la question de l'impact négatif du traitement des étudiants sur les autres membres qui seront peut-être appelés, à l'avenir, à assister à des cours du BP ASMCA :

« Certains signes nous portent déjà à croire qu'aucun étudiant ne sera libéré (pour assister aux deux prochains cours) si la question n'est pas réglée. Cela nuit à notre capacité de terminer le projet. »

Rien de cela n'est dans l'intérêt des membres, ni encore dans celui des Forces canadiennes.

Autres signes d'injustice

À mon avis, le manquement à la promesse faite suffit, en lui-même, à montrer que les plaignants ont été traités de manière injuste. Il faut cependant songer à une autre préoccupation. Il existe des différences importantes entre les indemnités de repas auxquelles les plaignants étaient admissibles et celles qui sont fournies aux civils et autres membres des Forces canadiennes. À première vue, cela aussi semble injuste.

Hébergé dans la même résidence hôtelière, et appelé à utiliser les mêmes installations que les étudiants assistant au cours technique du système automatisé de la circulation

aérienne, un groupe de contrôleurs aériens militaires assistait à un autre cours. Or, ils avaient droit à l'intégralité de l'indemnité quotidienne pour la durée de leur cours, car celui-ci ne durait que 58 jours. Comme je l'ai signalé plus haut, le cours où se sont trouvés les plaignants comptait également deux civils qui ont reçu l'indemnité totale pour les 102 jours. Or, rien ne permet de croire qu'aucun de ces participants ait eu des dépenses plus élevées que les autres participants.

Les trois groupes ont été rémunérés correctement d'après les règles s'appliquant à leur situation particulière, mais il est difficile de saisir la logique qui sous-tend les différences en question, et il est facile de comprendre pourquoi les plaignants, n'ayant droit qu'à 17,50 $ par jour, alors que d'autres participants, au même endroit, touchent 50 $, estiment avoir subi une injustice.

Pis encore, du point de vue des plaignants, les étudiants ayant participé à la deuxième prestation du cours de formation technique, du 4 septembre au 17 décembre 2002, ont profité d'une modification des règles du Conseil du Trésor qui fait que, depuis le 1er octobre, c'est l'indemnité quotidienne intégrale qui est versée pour les 30 premiers jours d'un service temporaire prolongé, puis 75 % de la somme, par la suite. L'étudiant qui assiste au même cours, aujourd'hui, a droit à plus du double du montant, pour les frais de repas et frais accessoires. Les plaignants et certains éléments de leur chaîne de commandement croient que la modification des règles a été motivée, du moins en partie, par leur expérience à eux et que, d'une certaine façon, d'autres ont fait des gains à leurs dépens. On peut aussi faire valoir que l'augmentation de l'allocation prévue en cas de service temporaire prolongé est une façon de reconnaître que les 35 % prévus n'étaient tout simplement pas suffisants.

Conclusion

De toute évidence, l'affaire dont il est question ici résulte d'une série malheureuse d'erreurs et d'omissions, dont aucune n'est attribuable aux personnes ayant eu à subir les conséquences. Comme ce qui précède le montre, cela est visiblement injuste.

Sans nul doute, les dix militaires subalternes en question — pour décider s'ils allaient se porter volontaire pour assister à un cours, et quitter leur domicile et leur famille pendant près de quatre mois — ont compté sur les renseignements fournis par des personnes auxquelles ils auraient dû pouvoir se fier. Bien qu'inexacts, les renseignements transmis ont bel et bien été donnés et reçus de bonne foi. Lorsqu'il est devenu apparent que les renseignements étaient peut-être erronés, il était trop tard pour que les étudiants modifient leur décision. Par ailleurs, ceux-ci n'avaient pu obtenir de réponse définitive établissant le montant de l'indemnité quotidienne qu'une fois les demandes de remboursement réglées, au moment où ils ont été appelés à rembourser. Non seulement les règles ont été changées au milieu du parcours — ce qui est déjà assez injuste —, mais, encore, ce n'est que longtemps après que les personnes touchées ont reçu des renseignements fiables sur les nouvelles règles. Même si, du point de vue juridique, les Forces canadiennes n'étaient pas obligées de verser aux étudiants les sommes promises, elles ont encore assurément une responsabilité morale dans l'affaire.

Recours

Jugeant donc que les membres des Forces canadiennes en question ont été injustement traités, je dois maintenant chercher à déterminer ce que l'on peut faire pour remédier à la situation.

Comme je l'ai dit plus haut, il ne fait aucun doute que, dans cette histoire, le BP ASMCA a commis une erreur et, de fait, aggravé son erreur en les amenant à penser — tout au long du cours et même plus tard — qu'ils allaient encore recevoir l'indemnité entière. Comme nous le dit la DGRAS dans sa lettre du 24 février 2003, « Il est clair que les instructions de ralliement, au chapitre des allocations quotidiennes auxquelles les gens avaient droit pendant la durée du cours, ont servi à induire en erreur les étudiants. » Cependant, elle poursuit : « Je compatis avec les étudiants qui se sont retrouvés dans cette situation, mais je ne dispose pas (et personne d'autre au ministère non plus) du pouvoir discrétionnaire nécessaire pour modifier les politiques régissant le remboursement d'avantages ou les sommes versées en trop. »

Le colonel Colwell a raison, dans la mesure où les directives du Conseil du Trésor exigent que les paiements excédentaires versés aux voyageurs soient recouvrés « à titre de dette à l'État » (Directive du Conseil du Trésor sur les voyages, 1.3).

En même temps, sauf tout le respect que je dois à toutes les parties en cause, nous reconnaissons la nécessité de dépenser de manière responsable l'argent des contribuables, mais nous ne saurions croire que le Conseil du Trésor avait l'intention, par ses règles, d'exiger de membres individuels des Forces canadiennes qu'ils

supportent le fardeau d'une erreur administrative de cette ampleur. Les règles ou directives ne devraient pas faire obstacle à la droiture et à l'équité. Que le Conseil du Trésor envisage cela de la même façon ressort clairement dans la nouvelle directive sur les voyages, mise à jour depuis la version citée plus haut par la DGRAS et publiée en octobre 2002. Plutôt que de parler de « ...dépenses découlant d'une interprétation erronée ou d'une autre erreur (qui) ne sont pas remboursées », la nouvelle directive autorise une certaine marge de manœuvre : « ...les erreurs découlant d'une interprétation erronée ou d'une autre erreur peuvent ou non être remboursées. Toutefois, ces situations seront examinées au cas par cas. »

En octobre 1997, le SMA (Per) a publié un message général (CANFORGEN) concernant les conseils trompeurs donnés par les unités et les responsables du QGDN en ce qui concerne la politique de libération restreinte. Le message général en question prévoyait ce qui suit :

> Le MDN, le CEMD et le SMA (Per) ont affirmé de façon très claire « ...que les membres des Forces canadiennes ne feraient pas les frais de la mauvaise administration ou de mauvais conseils de la chaîne de commandement ou du QGDN[2]. »

Le DRASA elle-même a appliqué ce message général en vue de s'assurer qu'il y ait équité dans d'autres cas, auxquels mon bureau a eu affaire. Dans l'exemple qui nous occupe, toutefois, le Ministère a conclu qu'il ne dispose pas de la marge de manœuvre voulue pour modifier les politiques du Conseil du Trésor ou faire une exception à cet égard.

Il existe plusieurs voies officielles pour qui souhaite remédier au manque d'équité :

- les pouvoirs spéciaux du ministre (DRAS 209.013) — l'article en question permet au ministre d'approuver le dédommagement de membres qui n'ont pas encore été dédommagés « parce que les circonstances justificatives, bien que se rapprochant des circonstances établies, en étaient cependant différentes, le ministre peut, si le ministre estime qu'il serait équitable et conforme à l'esprit du présent chapitre de le faire, approuver tout ou une partie de la compensation » (DRAS 209);

- déterminer si l'affaire en cause constitue une déclaration inexacte faite avec négligence, auquel cas il faut un dédommagement;

- opter pour un paiement *ex gratia*;

- enfin, si on estime que le ministère de la Défense nationale est obligé de recouvrer les paiements versés en trop, et qu'il n'est pas autorisé à se soustraire aux règles du Conseil du Trésor ou à renoncer au remboursement de quelque autre façon, envisager d'évoquer l'article 23.2.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Selon cet article, sur la recommandation du Conseil du Trésor, « le gouverneur en conseil

---

[2] ADM(PER) 068/97 CANFORGEN 12/97 291455Z OCT 97.

peut faire remise de toute autre dette, ainsi que des intérêts afférents, s'il estime que le recouvrement est déraisonnable ou injuste ou que, de façon générale, l'intérêt public justifie la remise. » Dans le cas qui nous occupe, le ministre demanderait au Conseil du Trésor de recommander au gouverneur en conseil de faire remise des paiements dus (qu'elle versent en trop) au profit des étudiants et inclurait un exemplaire du présent rapport.

Comme il est possible de recourir à tous ces mécanismes, il est tout simplement inacceptable que les Forces canadiennes invoquent les règles pour se soustraire à l'obligation de payer le prix moral et peut-être juridique des déclarations erronées dont elles sont responsables. Ce qui est arrivé à ces membres n'est pas juste. Les Forces canadiennes devraient s'engager à corriger cette injustice. Elles doivent le faire non seulement dans l'intérêt de leurs membres, mais, aussi, dans leur propre intérêt.

Recommandations

Je formule donc la recommandation suivante :

1. **Les Forces canadiennes devraient trouver une façon de verser aux étudiants la différence entre le montant autorisé jusqu'à maintenant et l'indemnité entière, de 50 $, qu'elles avaient promise au départ.**

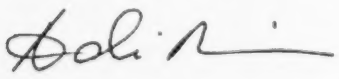
Comme je l'ai noté plus haut, plusieurs des étudiants ont connu d'importantes difficultés financières du fait que le MDN ait cherché à recouvrer les sommes d'argent qui leur avaient été versées au départ. Au moins deux des étudiants en question ont dû contracter un prêt pour rembourser des sommes d'argent, qui, à mon avis, ne devraient pas être remboursées. Il est injuste que les étudiants en question connaissent des difficultés financières à cause des intérêts qui courent sur les prêts en question.

Je formule donc la recommandation suivante :

2. **Tout étudiant ayant à supporter des frais d'intérêt sur un prêt lié au remboursement devrait se faire rembourser les intérêts en question.**

Ministère de la Défense nationale et Forces canadiennes

L'Ombudsman,



André Marin

Annexe A

Instructions de ralliement — Formation technique au MAATS

Lieu

La formation se déroulera aux installations de Raytheon Systems Canada Limited, à Richmond, en Colombie-Britannique. Les étudiants seront hébergés à l'Executive Airport Plaza, 7211, Chemin Westminster, Richmond (C.-B.). Le BP ASMCA prendra toutes les dispositions nécessaires pour réserver les chambres.

Voyage

Le moyen de transport le plus économique, le NAV et la charge financière seront inclus dans le message sur le cours. Les étudiants doivent se rendre à Richmond au plus tard à 18 h, la veille du jour où commence le cours. Ceux qui prennent l'avion peuvent emprunter la navette offerte à titre gracieux par l'hôtel. Elle part toutes les demi-heures environ.

Tenue

La tenue de service 3E est de mise. Les étudiants ne doivent porter ni la tenue de combat ni le blouson d'aviateur. Ils peuvent toutefois opter pour la tenue de service 3B ou 3C. Étant donné le climat qu'il y a à Vancouver, un coupe-vent ou un chandail et un imperméable léger (en plastique) sont considérés comme des vêtements d'extérieur suffisants.

Hébergement

Le BP ASMCA paiera directement les frais des chambres d'hôtel; par conséquent, il ne sera pas nécessaire pour l'étudiant de se servir d'une carte de crédit ou de demander une avance en espèces pour cela. Cependant, l'étudiant sera facturé pour les dépenses associées à l'hébergement, par exemple, les appels téléphoniques, les films commandés, les repas servis dans la chambre, etc.; il devra donc présenter une carte de crédit valide à l'accueil. Tout étudiant n'ayant pas en main une carte de crédit personnelle ou une carte Amex devra demander d'obtenir une carte Amex gouvernementale de son unité à cette fin.

Chaque chambre est munie d'un coin-cuisine comprenant un four à micro-ondes, d'installations pour faire la lessive et d'un fer à repasser.

Indemnité quotidienne

Les étudiants doivent prendre connaissance du fait que, conformément à l'OAFC-209.13, paragraphes 10 et 11 exposant les règles relative à la PROLONGATION DES VOYAGES EN SERVICE COMMANDÉ, l'hébergement à l'hôtel est assorti d'installations appropriées; par conséquent, l'indemnité quotidienne pour la durée du cours sera réduite à 41,80 $, comme le laisse voir l'annexe A. Les étudiants sont avisés de prendre ce montant pour référence dans le calcul des avances en espèces qu'ils souhaitent demander.

Avances en espèces, carte Amex et cartes de crédit personnelles

Comme il faudra attendre environ trois mois pour que soit réglée la demande relative au service temporaire, les étudiants ne doivent pas oublier de prendre les dispositions nécessaires pour régler à temps les factures se rapportant à la carte Amex ou à une carte de crédit personnelle. Ils peuvent par ailleurs faire parvenir leur courrier à l'hôtel, et il leur sera livré à la chambre. L'adresse postale est la suivante :

Nom de l'invité
Executive Airport Plaza
7311, Chemin Westminster
Richmond (C.-B.)
Canada
V6X JA3

Nous rappelons également au personnel qu'il devra présenter sa déclaration d'impôt sur le revenu durant la période où il assistera au cours; il doit donc prendre les dispositions nécessaires pour se plier à cette exigence.

Services médicaux et dentaires

Aucun service dentaire ou médical militaire n'est offert dans la région. Les étudiants doivent donc penser d'apporter leur carte de santé Croix Bleue de la Défense nationale. S'il devient nécessaire d'obtenir des services médicaux ou dentaires, il suffira d'utiliser cette carte.

Séance d'information préalable au cours

Une séance d'information officieuse est prévue à 20 h, à l'hôtel, la veille du jour où commence le cours. Il y sera question notamment de l'utilisation des véhicules, des services de l'hôtel, de l'accès au gymnase, de l'emplacement des installations de Raytheon et des fonctions supérieures associées au cours, etc. Tous les étudiants doivent assister à la séance d'information.

Annexe B

De : Anderson MWO DNW@ADM(Mat) PMO MAATS@Ottawa-Hull
Date : Jeudi, le 25 janvier 2002 8 h 41
À :
Cc :

Objet : Instructions sur le cours --- Formation technique : ASMCA

Référence : Message transmis par courriel le mercredi 23 janvier 2002 à 9 h 22

J'ai été avisé du fait que les tarifs cités dans les instructions de rassemblement ci-jointes sont erronés. Les tarifs du RID n'ont pas été mis à jour, et conformément au barème publié dans les lignes directrices du Conseil du Trésor (voir le paragraphe 1.4 au lien ci-dessous : Période prolongée de déplacement), l'allocation quotidienne à laquelle ont droit les étudiants, en rapport avec un cours, s'élève à 50 $. Les frais accessoires ne sont pas pris en charge pour toute la durée du cours.

Nous regrettons tout problème et toute confusion que la situation a pu créer.

http:\\www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TBM_113/apoc-oct01_e.html

D.N.W. Anderson
Adjudant-maître
Tél. : (613) 993-9413
Téléc. : (613) 990-9507
Courriel : Anderson.DNW@forces.ca

Annexe C

Belson S@Ombudsman@Ottawa-Hull
De : Ryan HA.@ADM(HR-Mil) DCBA@Ottawa-Hull
Date : 11 décembre 2002, 14 h 03
À : Belson S@Ombudsman@Ottawa-Hull
Cc : Henry Maj RM@DCBA@NDHQ; Lowe Capt D@DCBA@NDHQ; Lee RG@DCBA@NDHQ, Roquet Lt(N) PE@ADM(HR-Mil)DGCB@Ottawa-Hull
Objet : Enquête sur l'affaire de Richmond

Bonjour,

J'ai essayé de vous téléphoner, mais je n'ai pu vous joindre. J'imagine que vous étiez déjà en ligne. Je ne sais pas si vous avez reçu mon message, mais j'ai cru bon de transmettre une réponse quand même.

Après avoir reçu les documents pertinents, discuté de la question à nouveau avec le capitaine Lowe et confirmé le point de vue du DRASA sur l'affaire, je crains que rien de plus ne puisse être fait en rapport avec l'affaire de Richmond. Comme je vous l'ai dit au téléphone, et comme le sait bien le personnel des Forces canadiennes, il ne faut pas contracter d'engagement financier en fonction d'avantages que l'on recevra peut-être (p. ex., pour ce qui est de l'indemnité de vie chère). Dire que les membres en question avaient le choix d'assister à ce cours en particulier n'est pas un argument valable. Je ne dis pas que c'est le cas des membres en question, mais on ne saurait oublier le fait que les gens sont nombreux à choisir une affectation parce qu'ils croient que cela leur permettrait de toucher des sommes d'argent supplémentaires. Ce n'est peut-être pas beau à entendre, mais cela arrive tout le temps, et souvent, c'est dans les cas où les membres reviennent bredouilles que nous recevons des plaintes. Peu importe ce qui est dit aux membres à propos de ce qu'ils toucheront en indemnité de repas avant d'accepter un emploi à titre temporaire ou d'assister à un cours, un dédommagement financier approprié EST BEL ET BIEN accordé, pour couvrir les frais de subsistance engagés pendant la période de déplacement et le service temporaire. Les membres ne sont JAMAIS appelés à payer pour leur propres repas durant de telles périodes d'emploi, ET les Forces canadiennes ont grand soin de s'assurer que les membres ne sont ni défavorisés sur le plan financier, pour ce qui est des repas et de l'hébergement, ni en position de toucher des sommes d'argent déraisonnables, au-delà de ce qui est nécessaire, aux frais du contribuable.

Premièrement, c'est le Conseil du Trésor qui fixe le montant des allocations de repas et la date d'entrée en vigueur de toute révision à cet égard, et non pas le MDN. Évidemment, une révision peut entrer en vigueur au milieu d'une période d'affectation. Cependant, cela ne justifie pas un remboursement. À la rubrique Administration, Partie I, l'article 1.1.2, la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages se lit comme suit : « Les personnes qui voyagent en service commandé, y compris à des fins de formation, bénéficient de moyens de transport et de logement qui sont confortables et de bonne qualité. Les indemnités, les taux et les modalités de paiement et de remboursement doivent permettre de faire face aux dépenses raisonnables et légitimes qui ont dû être engagées en raison d'un voyage en service commandé. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque la personne est exposée à des frais inhabituels, les dépenses réelles et raisonnables peuvent être remboursées. » Si, comme vous l'avez dit, l'allocation de 17,30 $ était insuffisante, alors que la personne disposait d'un coin-cuisine (tout de même, je viens d'acheter

un petit poulet entier, déjà cuit, à Ottawa, ville connue pour le prix élevé de ses produits alimentaires, pour 5,50 $; cela me durerait deux ou trois jours), les membres peuvent justifier les coûts *supplémentaires* de leur voyage en fournissant au DRASA des reçus d'épicerie. Même si le prix de l'épicerie est plus élevé à Richmond, j'ai de la difficulté à croire que le personnel n'aurait pu, théoriquement, acheter une boîte de céréales, du lait, du pain, des viandes froides, des pâtes, de la salade, des fruits et quelques trucs en plus, qui dureraient une semaine, pour moins de 121,11 $.

Par ailleurs, s'il est regrettable que les membres aient été induits en erreur à propos de la somme à laquelle ils avaient droit, le même passage, à l'article 1.1.3, prévoit : « Les personnes qui autorisent les voyages d'affaires et les personnes autorisées à effectuer ces voyage doivent prendre note du fait que les dépenses découlant d'une interprétation erronée ou d'une autre erreur ne sont pas remboursées. En cas de doute, il faut s'adresser aux autorités supérieures. »

J'espère que les renseignements ainsi donnés vous éclairent suffisamment sur la façon dont les cas de cette nature sont évalués, et les sommes dues, calculées. N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous avez d'autres questions en rapport avec cette affaire. Je vous remercie, par ailleurs, d'avoir porté une question qui préoccupe les membres à notre attention.

J'espère que votre voyage à Ottawa a été agréable!

Joyeuses Fêtes!

La conseillère en politiques, RH
DRASA 3-3/DGRAS/SMA (RH-Mil)
Tél. : 992-3210
Téléc. : 996-7912
ryan.ha@forces.ca

« Dieu et le soldat nous adorons en période difficile, mais pas avant. Une fois que tout est réglé, et les torts, redressés, Dieu est oublié, et le soldat, méprisé. »
Guerre des Deux Roses, 1460

Annexe D

National Defence
Défense nationale

National Defence Headquarters
Ottawa, Ontario
K1A 0K2

Quartier général de la Défense nationale
Ottawa (Ontario)
K1A 0K2

1000-1 (DGRAS)

Le 24 février 2003

Monsieur Gareth Jones
Directeur. Équipe d'intervention spéciale de l'Ombudsman
100, rue Metcalfe, 12e étage
Ottawa (Ont.) Canada KIP 5MI

Monsieur,

À propos de votre lettre en date du 23 décembre 2002, permettez-moi d'abord de vous remercier, vous et Suzanne Belson, d'avoir pris le temps de nous rencontrer, le lieutenant colonel Jacques Taillefer et moi-même. Il a fallu du temps pour préparer cette réponse écrite, mais j'espère que la mesure atténuante dont nous avons discuté et qui est confirmée ci-dessous vous aidera à régler le dossier et à composer avec les personnes touchées par une malencontreuse application de la politique au cours ayant eu lieu, de février à juin 2002, à Richmond, en Colombie-Britannique, sous le parrainage du Bureau de projet (BP) – Automatisation du système militaire de la circulation aérienne (ASMCA).

Comme vous le savez, notre première intervention dans le dossier remonte au 27 février 2002, soit neuf jours après le début du cours. M. Levert, du BP ASMCA, a confié au directeur, Rémunération et avantages sociaux (DRAS 3-4), le 28 février 2002, la tâche de procéder à une enquête approfondie. L'analyste a proposé une interprétation correcte de la politique au BP ASMSA le 1er mars 2002. Ayant confirmé que les participants au cours avaient droit à seulement 17,50 $, plutôt que 50 $ par jour, les responsables du BP auraient dû communiquer avec eux immédiatement, à Richmond. Je ne saurais expliquer pourquoi le message transmis a été mutilé dans la transmission, car il n'y a jamais eu de doute quant à la politique ou à son application. Conformément au message transmis par courriel à M. Levert (dont on a fourni copie à notre réunion du 11 février 003), il aurait dû être clair que le commandant pouvait approuver la prise en charge de l'intégralité des frais de repas et frais accessoires uniquement pour les sept premiers jours.

Le 10 avril 2002, M. Perkins, ex-membre du projet de AMSCA, a demandé à la DGRAS d'explorer plus à fond la situation à Richmond. Il n'a pas donné de renseignements nouveaux à ce moment-là. Je n'ai dans mes dossiers aucune trace d'une réponse autre que celle du DRAS, du lieutenant-colonel Taillefer, qui y explique la situation à M. Perkins, et, le 13 mai 2002, par un

message transmis par courriel, énonce clairement : « si on peut montrer que l'allocation mensuelle de 525 $ (plus l'allocation quotidienne et les frais accessoires pour les sept premiers jours) ne suffit pas à couvrir le prix des repas, nous sommes prêts à réexaminer la situation. Il faut obtenir d'autres renseignements à l'appui. » Nous n'avons reçu aucune autre communication au sujet de la question avant que votre enquête ne se mette en marche.

Le BP ASMCA semble avoir indiqué que le budget quotidien prévu pour les repas en rapport avec le cours était de 50 $, ce qui paraît avoir compliqué votre enquête. Malheureusement, le BP n'a pas fait la distinction entre le fait de disposer de fonds et le fait d'être autorisé à les dépenser. Par ailleurs, pour ce qui est des avantages dus aux Forces canadiennes, il importe de se rappeler que la rémunération et les avantages sociaux, et notamment les remboursements, doivent être conformes à la *Loi sur la Défense nationale*, et être autorisés expressément par le Conseil du Trésor en rapport avec nos membres. Pour une raison ou pour une autre, nombre des politiques approuvées en rapport avec les membres des Forces canadiennes diffèrent sensiblement de ce qui a pu être négocié dans le cas des membres de la fonction publique. L'écart en question est en train d'être comblé, et, comme je l'ai dit à notre réunion, l'examen que nous faisons des politiques nous rapproche d'avantages qui seraient non seulement comparables, mais aussi égaux.

Il est clair que les instructions de rassemblement, au chapitre des allocations quotidiennes auxquelles les gens avaient droit pendant la durée du cours, ont servi à induire en erreur les étudiants. Les politiques et règles approuvées ont préséance sur les instructions de rassemblement. Le 4 mars 2002, les étudiants ont appris que leur allocation réelle s'élevait à 17,50 $ par jour et qu'ils devraient être soucieux d'économiser. Pour une raison ou pour une autre, le BP ASMCA a dit aux étudiants qu'ils avaient affaire au DRAS, leur donnant ainsi, à tort, l'impression que la politique serait ou pourrait être modifiée. À la mi-mai, à l'école, les étudiants se sont fait dire que la situation n'était pas encore réglée. C'est une information tout à fait inexacte, car le BP était bien au fait de la politique vers la fin de février ou au début de mars 2002.

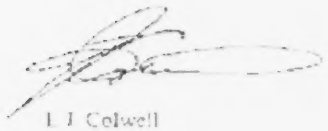
Comme je l'ai dit à notre réunion, je compatis avec les étudiants qui se sont retrouvés dans cette situation, mais je ne dispose pas — et personne d'autre au ministère non plus — du pouvoir discrétionnaire nécessaire pour modifier les politiques régissant le remboursement d'avantages ou les sommes versées en trop. Cependant, votre enquête montre clairement qu'il n'y avait ni cafétéria, ni coin-repas convenable chez Raytheon. (Je signale que l'information que vous nous avez fournie correspond tout à fait à celle que nous essayions d'obtenir du BP ASMCA au printemps dernier.) Par conséquent, cette justification étant, je peux autoriser le remboursement de l'équivalent du taux de repas du dîner pour chaque jour où les étudiants étaient chez Raytheon (après la période où les frais de repas et frais accessoires sont couverts). De plus, conformément aux décisions antérieures du Conseil du Trésor en la matière, je peux autoriser la prise en charge de l'intégralité des frais de repas et frais accessoires jusqu'au 4 mars 2002, moment auquel les étudiants ont été avisés des tarifs corrects. Je sais que, tristement, les remboursements supplémentaires ainsi établis ne règlent pas la question des paiements excédentaires; ils représentent plutôt le remboursement maximal possible sous le régime de la politique en place en ce moment.

La nouvelle Instruction des Forces canadiennes sur les voyages en service temporaire sera approuvée avec pour date d'entrée en vigueur le 1er octobre 2002. Les étudiants assistant au cours de Richmond à l'automne 2002, à partir de ce moment-là, auront droit aux mêmes avantages que les membres de la fonction publique.

Merci de la patience dont vous avez fait preuve en rapport avec cette affaire et merci, aussi, d'avoir donné les renseignements voulus pour que nous puissions régler en partie, même si c'est une mesure relativement mineure, les problèmes créés par une interprétation erronée de la politique de remboursement en place de février à juin 2002, dans le cas du cours de Richmond.

Salutations,

Directeur général, Rémunération et avantages sociaux
Le colonel,



...12

L. J. Colwell

Canada

Annexe E

7209-30 (DRASA)

Le 22 juillet 2003

Reçu / Received
23 JUL 2003
Ombudsman

Monsieur André Marin
Ombudsman
100, rue Metcalfe, 12e étage
Ottawa (Ont.) K1P 5M1

DOSSIER 02-1381 DE L'OMBUDSMAN DU MDN — CENTRE D'ENTRAÎNEMENT DE RICHMOND

Références : A. Votre lettre en date du 9 juin 2003
B. Message du DRASA (3) transmis par courriel le 12 mars 2003
C. OAFC 209-13, paragraphes 10 et 11
D. Directive du Conseil du Trésor sur les voyages — Version de 1993

Je tiens à vous remercier du rapport approfondi fourni en A, qui traite des plaintes formulées par des membres des Forces canadiennes à propos de l'indemnité de repas consentie à l'occasion d'une période prolongée de formation à Richmond, en Colombie-Britannique. La situation décrite dans votre rapport est bel et bien préoccupante. La conclusion du rapport fait valoir qu'il existe une obligation morale de trouver, dans le contexte des mécanismes à notre disposition, une façon de dédommager les étudiants, mais nous ne prenons pas à la légère les conséquences possibles de la solution proposée. Il y a donc lieu d'analyser plus à fond les répercussions de l'affaire du point de vue des Forces canadiennes et du point de vue de la loi. J'ai donc ordonné à mon personnel de procéder à une analyse des lois qui s'appliquent en cas d'erreur, d'omission ou de conseils trompeurs fournis à un membre des Forces canadiennes avant de prendre une décision. Une fois cet examen fait, je verrai s'il est opportun d'adopter la mesure que vous recommandez.

Le lieutenant général,

Canada

Annexe F

Assistant Deputy Minister
(Human Resources - Military)

Sous-ministre adjoint
(Ressources humaines - Militaire)

Reçu / Received

DEC - 3 2003

7209-30 (DRASA)

Le 1er décembre 2003

Monsieur André Marin
Ombudsman
100, rue Metcalfe, 12e étage
Ottawa (Ont.) KIP 5M1

DOSSIER 02-1381 DE L'OMBUDSMAN DU MDN
CENTRE D'ENTRAÎNEMENT DE RICHMOND

Références : A. Ma lettre en date du 22 juillet 2003
B. Votre lettre en date du 9 juin 200
C. Le rapport de l'Ombudsman en date du 9 juin 2003

1. En réponse à votre lettre en date du 9 juin 2003 et du rapport intitulé *Promesses non tenues : Plaintes concernant les indemnités de repas en service temporaire prolongé*, et comme je l'ai souligné dans ma lettre à votre intention en date du 22 juillet 2003, j'ai ordonné à mon personnel d'entreprendre un examen approfondi des règlements et politiques qui s'appliquent au cas en question. Il a fallu un certain temps pour procéder à l'examen, car nous avons cherché à obtenir un avis juridique sur l'affaire et nous avons passé en revue plusieurs mécanismes possibles pour résoudre les problèmes soulevés. Comme le colonel Colwell l'a souligné dans sa lettre de février 2003, nous compatissons avec les étudiants ayant assisté au cours sur le projet d'automatisation du système militaire de la circulation aérienne (MAATS) à Richmond en Colombie-Britannique, du 18 février au 30 mai 2002.

2. Dans votre rapport, vous proposez quatre façons de remédier à la situation dans laquelle les étudiants se trouvent. Premièrement, il faut dire que le paragraphe 209.013 (2) des Directives sur la rémunération et les avantages sociaux applicables aux Forces canadiennes (DRAS), qui traite des pouvoirs du ministre, ne s'applique pas. La deuxième mesure que vous proposez, qui prend pour justification d'un dédommagement éventuel l'existence de déclarations trompeuses, ne paraît pas prometteur : l'article 203.04 des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes (ORFC) à propos des paiements excédentaires demeure en vigueur. Les membres en question ont bien reçu des conseils déficients, mais, selon un décret du gouverneur en conseil, ils étaient tenus de connaître les avantages financiers et dépenses remboursables auxquels ils avaient droit. La quatrième recommandation pose des difficultés, car elle exigerait que le gouverneur en conseil décide d'un décret de remise. Or, voilà une mesure qui exige beaucoup de temps, qui comporte une nature bureaucratique et qui, de manière générale, repose sur la capacité de recouvrement du gouvernement. Dans le cas qui nous occupe, il ne faut aucun doute que le paiement versé en trop pourrait être recouvré.
1/2

National Defence
Défense nationale

Canada

3. Nous examinons actuellement la troisième proposition, où il est question de paiements à titre gracieux. Dans la mesure où il est possible de procéder ainsi, cela suppose le versement d'une somme forfaitaire qui tient compte de tous les facteurs en cause. Le paiement serait établi à partir des tarifs existants au moment de la formation, c'est-à-dire les tarifs pour les Forces canadiennes du Conseil du Trésor avant le 1er octobre 2002, date d'entrée en vigueur de la nouvelle directive sur les voyages du CT, et de l'Instruction des Forces canadiennes sur les voyages en service temporaire (IFCVST), qui reste à approuver. Tous les documents pertinents, y compris un exemplaire de votre rapport du 9 juin 2003, seront transmis, pour examen, au conseiller juridique des Forces canadiennes (Réclamations et contentieux des affaires civiles). Je vous tiendrai au courant des progrès que nous réalisons en vue de régler cette question importante.

Le lieutenant général,